Die geschichtliche Entwicklung des Begriffes der Polizei nach deutschem Staatsrecht

von

E. Hölldorfer.

Mit Genehmigung der juristischen Fakultät der k. w. Universität Tübingen gedruckte Inauguraldissertation.

München 1899.
Kgl. Hof-Buchdruckerei Kastner & Lossen.

Die geschichtliche Entwicklung des Begriffes der Polizei nach deutschem Staatsrecht

von

E. Hölldorfer.

Mit Genehmigung der juristischen Fakultät der k. w. Universität Tübingen gedruckte Inauguraldissertation.

München 1899.
Kgl. Hof-Buchdruckerei Kastner & Lossen.

Inhaltsübersicht.

	Seite
Einleitung	1
I. Die Polizei im klassischen Altertum und im deutschen Mittelalter	3—4
II. Das Zeitalter der Reichspolizeiordnungen:	
1. Die Reichspolizeigesetze des 16. Jahrhunderts	4—10
2. Der westfälische Friede	10—12
III. Das Zeitalter des Polizeistaates:	
1. Die naturrechtliche Schule und der Polizeistaat	12—14
2. Finanz und Polizei	15—16
3. Justi und Sonnenfels	16—24
4. Die übrigen Polizeischriftsteller	25—30
IV. Die Polizei im 19. Jahrhundert:	
A. Die wissenschaftliche Behandlung derselben.	
1. Die Kant'sche Staatsphilosophie	30—34
2. Robert v. Mohl	34—45
3. Zimmermann, Bluntschli u. A.	45—54
4. Lorenz v. Stein	54—63
5. Die neueste Literatur	63—79
B. Die deutsche Polizeigesetzgebung.	
1. Die Umwälzungen am Ende des vor. Jahrh. in ihrer staatsrechtlichen Beziehung	79—83
2. Die Verfassungsurkunden der deutschen Staaten	84—89
3. Die süddeutschen Polizeistrafgesetzbücher	89—100
4. Daß preußische Polizeiverordnungsrecht	100—106
Schlußbetrachtung	106—108

Einleitung.

In der ganzen juristischen Wissenschaft gibt es wohl kaum eine Materie, welche nach Begriff und Inhalt bis zum heutigen Tage so unklar und so bestritten geblieben ist als die Polizei.

Kein Wunder! hat doch die Polizei zu verschiedenen Zeiten der Jurisprudenz von Grund aus verschiedene Bedeutungen gehabt, und hat man noch bis in unser Jahrhundert herein Dinge unter den großen Hut „Polizei“ gesteckt, die heute irgend einem anderen scharf umgrenzten Gebiete staatlicher Thätigkeit angehören.

Dem Verfasser dieser Abhandlung schien es nun in hohem Grade interessant, die Entwicklung des deutschen Polizeibegriffs von seinem Ursprunge aus zu verfolgen, um einerseits die unendlichen Schwierigkeiten zu zeigen, welche sich der Ausgestaltung des Polizeibegriffs im Verlauf der Rechtsgeschichte entgegenstellten, anderseits vielleicht auch der Förderung dieses Begriffes einen kleinen Dienst zu erweisen.

Hinsichtlich der Terminologie sei bemerkt, daß im folgenden die Bezeichnungen Staatsverwaltung im Gegensatz zur Staatsverfassung, Verwaltung im Gegensatz zur Rechtspflege und innere Verwaltung im Gegensatz zu den übrigen Zweigen der Verwaltung gebraucht werden. —

I.

Die Polizei im klassischen Altertum und im deutschen Mittelalter.

Den alten Griechen war das Wort Polizei wohl bekannt. Wie wir wissen, hat Aristoteles sogar ein großes Buch geschrieben über πολιτεία. Allerdings einen Rechtsbegriff der Polizei hat der Philosoph in dem Werke nicht geschaffen; er versteht eben unter πολιτεία das gesamte Staatsleben in allen seinen Erscheinungen, Bedürfnissen und Aufgaben, daneben noch insonderheit eine vernunftgemäß eingerichtete Staatsform; „die geordnete Volkswirtschaft".[1])

Die gleiche Bedeutung hat das Wort in Xenophons Αθηναίον πολιτεία. —

Im alten Rom gab es für Polizei kein Wort. Das später entstandene politia ist, wie man sofort sieht, nur das latinisierte griechische πολιτεία.

Thatsächlich aber war die Wirksamkeit der altrömischen Polizei (in unserem heutigen Wortsinn), wenigstens in der Blütezeit der Republik, hoch entwickelt.

Da waren es vor allem die Aedilen, welche eine ausgedehnte polizeiliche Machtbefugnis inne hatten. Sie übten besonders die Markt- und Lebensmittelpolizei, auch Verkehrspolizei.

Die Sittenpolizei war vornehmlich Sache der Censoren, deren rücksichtslose und energische Handhabung der Sittenaufsicht den Römern als der beste Prüfstein für eigene Sittenstrenge und für die Befähigung zu den höchsten Staatsämtern galt.[2])

---

[1]) Vergl. hieher Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1881, I. S. 617.

[2]) Ueber die römischen Interdikte als polizeiliche Verbote der Selbsthilfe s. Lorenz v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre 1887, I. Teil S. 206.

Vergl. hieher auch Bluntschli, allgem. Staatsrecht, 6. Aufl.

In der Kaiserzeit freilich verloren diese Magistrate an Ansehen und Bedeutung, da der höhere Befehl des imperator, von dessen Ernennung sie abhängig wurden, ihre Thätigkeit jederzeit brachlegen konnte und auch oft genug brachlegte. —

Im deutschen Mittelalter hatten Polizei und Polizeirecht in der modernen staatsrechtlichen Bedeutung schlechthin keinen Platz; dies aus dem einfachen Grunde, weil es dort ein Staatsrecht im heutigen Sinne überhaupt nicht gab.

Von Staatsrecht konnte nämlich zu einer Zeit, wo über das Wesen des Staates noch völlige Unklarheit herrschte, wo man das Recht des Herrschers gegenüber dem beherrschten Lande noch als Privatrecht ansah und dem Landesherrn ein ius in re, ein dingliches Recht an seinem Territorium vindizierte, begreiflicherweise keine Rede sein.

Und wo es in der Praxis galt, polizeiliche Thätigkeit zu üben, da geschah dies von Seite der mächtigen Grundherren, der kirchlichen und weltlichen Korporationen, der Zünfte und Gilden und besonders der Städte, welche sämtlich Autonomierecht hatten, so daß man in jener Zeit wohl von einer privaten bezw. kommunalen, nicht aber von einer staatlichen Polizei sprechen könnte.[1])

II.

Das Zeitalter der Reichspolizeiordnungen.

1. Die Reichspolizeigesetze des 16. Jahrhunderts.

Erst vom Ende des 15. Jahrhunderts an begegnen wir in Deutschland [2]) dem Worte Polizei und zwar werden hier den res politicae die res ecclesiasticae gegenüber-

---

1885, S. 280, welcher meint, es sei beschämend für den modernen Staat, daß in demselben die Polizei vielfach ängstlicher Abneigung und verachtendem Mißtrauen begegne, während in Rom die edelsten der Republik in der Uebung der Polizeigewalt ihre Ehre suchten.

[1]) Ueber die Handhabung der Poilzeigewalt im deutschen Mittelalter vergl. Bornhak Conrad, Geschichte des preuß. Verwaltungsrechts 1884, Bd. I S. 80 ff., S. 200 ff.

[2]) In Frankreich kannte man das Wort policia, police, policité bereits seit Ende des 14. Jahrh. in der Bedeutung von öffentlicher Ordnung, Wohlfahrt, Sittlichkeit; vergl. Löning Edgar, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 1884, S. 5.

gestellt, weshalb unter der Polizei des 16. Jahrhunderts das ganze weltliche Herrschaftsgebiet im Gegensatz zu dem geistlichen, und unter res politicae alle das staatliche Leben betreffenden Angelegenheiten zum Unterschied jener des religiösen Lebens zu begreifen sind.[1])

Den Beweis für diese Behauptung hat Förstemann, Prinzipien des preuß. Polizeirechts 1869 S. 1 ff. — allerdings zunächst nur für die protestantischen Länder der preußischen Monarchie — durch so zahlreiche landesherrliche Erlasse erbracht, daß sie wohl auch hinsichtlich der übrigen deutschen Territorien Geltung beanspruchen kann.

Hier sei nur auf einige besonders deutliche Belege Förstemanns hingewiesen.

Die von Kurfürst Joachim II. im Jahre 1540 für das Kurfürstentum der Mark zu Brandenburg erlassene Kirchenordnung spricht von „Erhaltung der christlichen Religion und guter Polizey“.

In der vom ersten Herzog in Preußen am 24. Oktober 1541 vollzogenen Fundationsurkunde für das sogen. Königsberger Partikular wird als Zweck der zu gründenden Hochschule bezeichnet die Gewinnung tüchtiger Männer . . . . „dem Christenthumb, auch gemeiner Polizei zu gute“.

Noch später, durch Verordnung vom 12. September 1664, hob Kurfürst Friedrich Wilhelm den Pennalismus an der Königsberger Universität auf, weil er das Kirchen- und Polizeiwesen um manches tüchtige Subjekt bringen werde.[2]) —

Wir sehen hier das Gebiet der Polizei noch so weit, wie es weiter nicht gedacht werden kann; es ist das nackte Wort Staat, πόλις, dem man nichts heterogeneres als das Wort ἐκκλησία entgegenstellte.

Die wichtigste nun aller weltlichen Angelegenheiten des Staates war in jener Zeit die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und insoferne verstand man unter Polizei in einem engeren Sinne wohl auch die staatliche Fürsorge für die öffentliche Sicherheit und den allgemeinen Frieden, welche im Vereine mit der Justiz und von dieser kaum geschieden, jedenfalls von denselben Organen geübt, in die Erscheinung trat.[3])

---

[1]) S. Schulze a. a. O. I. S. 617.

[2]) Vergl. hieher auch Schulze a. a. O. S. 617, Löning a. a. O. S. 5 Note 4, G. Meyer, deutsches Staatsrecht S. 449.

[3]) Vgl. hieher Bornhak a. a. O. Bd. I S. 80.

Die bedeutendsten Gesetzgebungswerke jener Zeit, die sog. Reichspolizeiordnungen, sind der beste Beweis für die damalige Auffassung der Polizei; nur würde man fehl gehen, wenn man alle Polizeigegenstände in dem gedachten Sinne, d. h. alles, was nicht die Kirche betrifft, in jenen Reichspolizeiordnungen geregelt finden wollte. Im Gegenteil, wir werden sehen, daß dort immer nur einzelne Materien, diese aber in buntestem Durcheinander, vom Gesetzgeber behandelt worden sind.

Die den Reichspolizeiordnungen vorangegangenen Polizeigesetze, welche in den Reichstagsabschieden von Regensburg 1487, Worms 1495, Lindau und Freiburg 1497, Augsburg 1500, Trier und Köln 1512, Worms 1521, Nürnberg 1524 und Speier 1529 verkündet wurden, bedürfen bei der folgenden Wiedergabe der Polizeigegenstände im Sinne der damaligen Gesetzgebung keiner besonderen Erwähnung, da die Reichspolizeiordnungen ganz die gleichen Gegenstände zum Inhalt haben.[1])

Die erste Reichspolizeiordnung — „Römischer kayserlicher Majestät Ordnung und Reformation guter Polizey im heiligen Römischen Reich, zu Augspurg anno 1530 aufgericht" — wurde erlassen mit dem Reichsabschiede von Augsburg unterm 19. November 1530.

Dieselbe handelt in:

Tit. I—VII	„Von Gotteslästerung und Schwüren", Fluchen u. dergl.,
Tit. VIII	„Von Zutrinken",
Tit. IX—XXII	„Von unordentlicher und köstlicher Kleidung",
Tit. XXIII	„Von übrigem Kosten der Hochzeit, Kindertauff und Begräbnissen",
Tit. XXIV	„Von Taglöhnern, Arbeitern und Bottenlohn",
Tit. XXV	„Von theuer Zehren bei den Wirten (trucken Mahl)",
Tit. XXVI	„Von wücherlichen Kontrakten",
Tit. XXVII	„Von Jüden und ihrem Wucher",
Tit. XXVIII	„Von Verkauffung der wüllen Tücher, ganz oder zum Ausschnitt mit der Ellen",
Tit. XXIX	„Von Verkauffung des Ingwers",
Tit. XXX	„Von Ellenmaß, Maß und Gewicht",.

---

[1]) S. auch Seydel, bayer. Staatsrecht 1. Aufl. Bd. I S. 114 f.

Tit. XXXI „Von Reysigen Knechten und Dienstboten“,
Tit. XXXII „Daß Büchsen zu Roß und Fuß nicht sollten geführt noch getragen werden“,
Tit. XXXIII „Von leichtfertiger Beywohnung“,
Tit. XXXIV „Von Bettlern und Müssigängern“,
Tit. XXXV „Von Zigeynern“,
Tit. XXXVI „Von den Schalksnarren“,
Tit. XXXVII „Von den Pfeiffern“,
Tit. XXXVIII „Von Landfahrern, Sängern, Reimsprechern“,
Tit. XXXIX „Von Handwerkssöhnen, Gesellen, Knechten und Lehrknaben“.

Aus dieser Reichspolizeiordnung ist besonders interessant der Titel XXVI und zwar um deswillen, weil er sowohl zivil- als strafrechtliche Bestimmungen enthält.

Die wücherlichen Kontrakte werden hier als „unkräfftig und unbündig“ erklärt; außerdem soll derjenige, „so solchen wücherlichen Kontrakt geübt, den vierten Teil seiner Hauptsumme verlieren und dasselbig seiner bürgerlichen Obrigkeit .... heimfallen und auf solchen vierten Teil durch dieselbe bürgerliche Obrigkeit gestraft werden“.

Gleichzeitig wird in dieser Stelle bezüglich des Zinsfußes bestimmt, daß „hinfürter von dem Hundert nicht mehr denn fünff wie gebräuchlich gegeben und genommen werden“.[1])

Nach einigen Reichsabschieden (Regensburg 1532 und 1541), welche einzelne Bestimmungen über „wücherliche Conträkt“, „Judenwucher und Monopolien“, sowie über verbotene Schmähschriften enthielten, folgte auf dem Reichstag zu Augsburg 1548 die zweite Reichspolizeiordnung unter dem Titel: „Der Römischen Kayserlichen Mayestät Ordnung und Reformation guter Polizey, zu Beförderung des gemeinen Nutzens auf dem Reichstag zu Augspurg anno Dom. 1548 aufgericht“.

Wie sie selbst sagt, sollte diese Reichspolizeiordnung nur eine Ergänzung, eine „Reformation“, der ersten sein. Sie handelt genau von denselben Polizeigegenständen wie die Reichspolizeiordnung vom Jahre 1530 und außerdem von folgendem:

In Tit. VI davon, „was in Kriegsläufften gefreyet“,

---

[1]) Die gleichen Bestimmungen enthält auch die Reichspolizeiordnung v. J. 1548.

Tit. XVI „Von den Schiff= und Fuhrleuten, (so Wein zu Land und Wasser führen) welche den Wein wässern“,

Tit. XVIII „die Monopolia und schädlichen Fürkauf anlangend“,

Tit. XIX „Von Verkauffung der Früchte im Felde“,

Tit. XXII „Von verdorbenen Kauffleuthen (Bankorothierern)“,

Tit. XXXI „Von der Pupillen und minderjährigen Kinder Tutoren und Vormünder“,[1])

Tit. XXXII „Von Richtern, Advokaten und Procuratoren“,[2])

Tit. XXXIII „Von den Apothekern“,

Tit. XXXIV „Von Schmähschriften, Gemählden und Gemächten“,

Tit. XXXV „Von Goldschmieden“,

Tit. XXXVI „Von den Handwerkern in Gemein“ — (Verbot der Preissteigerung durch die Zünfte).

Auch der Reichstagsabschied von Augsburg 1551 enthält in seinen §§ 73—86 Bestimmungen über die herkömmlichen Polizeigegenstände.

Neu davon ist das in § 80 enthaltene Verbot der Cession einer Forderung, welche einem Juden gegen einen Christen zusteht, an einen Christen.

Wiederum folgte eine Reihe einzelner Polizeigesetze und zwar in den Reichstagsabschieden von Augsburg 1555, 1559 und 1566, Erfurt 1567, Speier 1570, Regensburg 1576, in

---

[1]) Hier begegnen wir einem Gegenstand der freiwilligen Rechtspflege. Der Vormund soll sich der Vermögensverwaltung des Mündels enthalten, bis sie ihm durch die Obrigkeit „decerniert und befohlen“ sei. „Er soll ein inventarium aufrichten, Caution und Versicherung thun, auch mit Gelübden und Eiden beladen werden, daß er für das Beste des Mündels sorge; ferner soll er alljährlich auf Forderung der Obrigkeit gebührlich Rechenschaft thun.“

[2]) Die Richter sollen den Parteien „jederzeit schleunigs Rechtens förderlich und unverzüglich verhelfen und mitteilen.“

Die Advokaten und Prokuratoren werden angewiesen, „die Sache gefährlicher Weise nicht aufzuziehen oder zu verlängern und sich des Injurierens und Schmähens in Produkten oder Rechtssätzen und Fürträgen gegen einander zu enthalten.“

welchen uns die „wöllen Tücher“, „wücherlich Conträkt mit Jüden“ und die „Schmachschrifften“ am häufigsten begegnen.

Hieran reiht sich die dritte und letzte Reichspolizeiordnung vom Jahre 1577.

Auch sie behandelt durchaus die alten Polizeisachen, insbesondere den Verkauf der „wöllen Tücher“ und der bekannten „Gewürze und Spezereien“ (Ingwer, Pfeffer, Saffran u. A.), ferner Judenwucher, Bankerothierer 2c.

Gegen die letzteren trifft sie, ähnlich wie bereits die Reichspolizeiordnung von 1548, in Tit. 23 strafrechtliche Bestimmungen, indem sie anordnet, daß „solche Handthierer und Gewerbsleut, so sie fürsätzlicher oder betrüglicher Weise .... bankerott machen ...., wo die betreten, zu Haften angenommen, den Klägern zurecht gehalten und nach Gestalt der Sachen gestrafft, auch so sie wieder zu häuslichen Wohnungen kommen, alsdann zu keinen Aemtern oder Dignitäten gezogen werden sollen.“ [1])

Die eben aufgeführten Kodifikationen bestätigen, wie wir sehen, die diesem Abschnitte vorangestellte Auffassung der Polizei in der damaligen Zeit.

Nach unseren heutigen Rechtsbegriffen freilich betreffen jene Polizeigesetze nur teilweise die Polizei, nämlich speziell die Sitten-, Sicherheits- und insonderheit die Gewerbepolizei; außerdem aber enthalten sie Dienstbotenwesen neben Judenwucher, Maß und Gewicht neben kriegsrechtlichen Bestimmungen, Disziplinarvorschriften für Richter und Advokaten neben Zivil- und Strafrecht.

Gerade diese letztere Thatsache, die Verkennung des fundamentalen Gegensatzes zwischen Justiz und Polizei, muß besonders betont werden; sie spricht die beredteste Sprache dafür, wie weit die Reichspolizeiordnungen und ihre Zeit von dem Begriff der Polizei noch entfernt waren.

Anderseits scheute man sich hinwiederum, staatliche Angelegenheiten, welche nach heutiger Anschauung entweder direkt der Polizei zugehören oder ihr doch viel näher stehen, in die Reichspolizeigesetze aufzunehmen.

So wurden zum Schutze des auf dem Reichstag zu Worms 1495 geschaffenen „ewigen Landfriedens“ fortwährend gesonderte Landfriedenserneuerungen (auf den Reichstagen

[1]) Vergl. hieher auch H. A. Zachariae, deutsches Staats- und Bundesrecht 5. Aufl. 1867, Bd. II § 181 Note 2.

zu Worms 1521, Augsburg 1548) und Maßregeln gegen die Störung des Landfriedens (zu Augsburg 1555 und 1559, Worms 1564, Frankfurt 1569) erlassen, Maßregeln, die wir unbedenklich der Sicherheitspolizei einreihen würden.

Desgleichen erfuhr das Münzwesen konstant eine besondere, von den Polizeigegenständen getrennte Behandlung.

Beispielsweise enthält der Reichstagsabschied von Augsburg 1551 in den Paragraphen 35—52 eine eigene „Müntzordnung“, während in den Paragraphen 69 ff. von „Polizei“ die Rede ist.

Auf dem Reichstag zu Augsburg im Jahre 1559 wurde ein neues, durchaus selbständiges Gesetz über das Münzwesen erlassen unter dem Titel: „Kaysers Ferdinands neue Müntzordnung samt Valuierung der Gülden und silbern Müntzen und darauf erfolgten kayserlichen Edikts zu Augspurg, Alles im Jahre 1559 aufgericht und beschlossen“.[1])

2. Der westfälische Friede.

In eine neue Epoche tritt der Polizeibegriff erst nach dem dreißigjährigen Kriege oder vielmehr mit dem bedeutungsvollen gesetzgeberischen Schlußsteine dieser Zeit, dem westfälischen Frieden.

Das morsche deutsche Reich war in dem langen Kriege zusammengebrochen und der westfälische Friede — die offizielle Bankerotterklärung des Reiches — gab, indem er die ohnehin allzeit ohnmächtige Reichsgewalt zu Grabe trug, der nunmehr erstarkenden Landeshoheit die Ausgestaltung des inneren Staatslebens in die Hand.

Aus dem Friedensvertrage selbst ist für uns bemerkenswert art. VIII § 3, in welchem verheißen wird: „In proximis vero comitiis . . . de . . . reformatione Politiae et Justitiae . . . ex communi statuum consensu agatur et statuatur.“

Diese Bestimmung ist nach zwei Seiten hin von Interesse.

---

[1]) In gleicher Weise wie das Reich erließen auch die Reichsstände, denen mit der Landeshoheit natürlich auch das Gesetzgebungsrecht in Polizeisachen zustand, sowohl in diesem wie in den beiden folgenden Jahrhunderten für ihre Territorien eigene Polizeiordnungen, von welchen Joh. Jak. Moser in seiner Landeshoheit in Polizeisachen 1773, 1. Kap. § 9 eine lange Reihe aufzählt, über die jedoch nicht weiter zu sprechen ist, da sie einen nennenswerten Einfluß auf den jeweils herrschenden Polizeibegriff nicht ausübten.

Einmal finden wir hier zum ersten Male[1]) die Justiz der Polizei gegenübergestellt, eine Gegenüberstellung, welche nicht als bloß zufällig, sondern als auf sachlicher Unterscheidung der beiden Rechtsgebiete beruhend aufgefaßt werden muß.

Auf der anderen Seite scheint in unserer Gesetzesstelle die politia zum ersten Male nur das innere Staatsleben und dessen gesetzliche Regelung zu bedeuten im Gegensatz zu dem Verkehr mit den auswärtigen Staaten und der hierauf bezüglichen Thätigkeit des Staates, nämlich der Politik.

Wenn nämlich die angezogene Bestimmung sagt: auf dem nächsten Reichstage solle ein gemeinsames Vorgehen der Reichsstände hinsichtlich der Polizei erfolgen, so konnte sie nach ihrem Wortlaute, ihrem Zusammenhange und insbesondere aus der Zeit heraus, in welcher sie entstand, die Politik nicht mit umfassen. Denn der Staatenverkehr war während des dreißigjährigen Krieges schon ein sehr reger geworden und die Staatskunst spielte gerade in jenem Friedensvertrage bereits eine so hervorragende Rolle, daß man dieselbe getrost als eine selbstständige Staatsthätigkeit ansehen durfte, welche (wenigstens theoretisch) nicht von den Reichsständen, sondern von dem völkerrechtlichen Repräsentanten des Reiches, dem Kaiser, geübt wurde.

Dagegen lassen sich Anzeichen dafür, daß schon früher — wie Schulze, a. a. O. S. 617 f., annimmt, seit dem 16. Jahrhundert — die Politik von der Polizei getrennt war, nicht vorfinden.

Im Zeitalter der Reichspolizeiordnungen jedenfalls hat sich diese Trennung nicht vollzogen. Denn diese Gesetze, welche doch als die maßgebendsten Interpreten des damaligen Polizeibegriffs zu erachten sind, bestimmen auch über Ausfuhr von Wolle u. dergl. und erschöpfen sich sohin keineswegs in der Regelung des inneren Staatslebens.

Nehmen wir noch an, daß auch die militärischen Angelegenheiten um diese Zeit[2]) aus dem Gebiete der Polizei

---

[1]) wenigstens von Reichswegen; auch aus der preuß. Geschichte ist Foerstemann, a. a. O. S. 3, nur ein älterer Erlaß bekannt, nämlich der landesherrliche Revers Mont. nach Viti 1572 für Grafen, Herren, Prälaten und Ritterschaft des Kurfürstentums der Mark zu Brandenburg, in welchem Polizei- und Justizsachen einander gegenübergestellt sind.

[2]) Bezüglich der preuß. Monarchie konstatiert allerdings Löning a. a. O. S. 6, daß zum ersten Male König Friedrich Wilhelm in der

ausschieden, so bestimmt sich am Ende jenes Zeitabschnittes der Polizeibegriff negativ — denn so allein ist derselbe in diesem Stadium seiner Entwicklung zu fassen — als der Inbegriff derjenigen staatlichen Angelegenheiten, welche nicht der Kirche, der Politik, der Justiz oder dem Militärwesen angehören.

Dies ist der Stand der Praxis in der Mitte, ja bis zum Ende des 17. Jahrhunderts; denn die auf den westfälischen Frieden folgenden legislativen Kundgebungen des Reiches, vornehmlich der jüngste Reichsabschied vom Jahre 1654, haben, soweit sie überhaupt einschlägige Bestimmungen erzeugten, den eben bezeichneten Polizeibegriff nicht verrückt.[1])

In diesem Stande begann auch die Wissenschaft allmählich, an die Konstruktion des Begriffes Polizei heranzutreten. Zugleich übernahm sie die Aufgabe, den Polizeistaat des 17. und 18. Jahrhunderts wissenschaftlich zu definieren und zu verteidigen. —

III.

Das Zeitalter des Polizeistaates.

1. Die naturrechtliche Schule und der Polizeistaat.

Daß die Wissenschaft nicht vor dem mit der Polizei sich befaßte, ist nicht zu verwundern. Denn eine wissenschaftliche Bearbeitung des Polizeirechts zu einer Zeit, wo die Polizei gewissermaßen Alles und Nichts zugleich war, wo, wie bereits erwähnt, das gesamte öffentliche Recht noch sehr im argen lag, ist nicht wohl denkbar.

Und so tritt denn auch die Polizei in der Wissenschaft erst auf mit den Untersuchungen über öffentliches Recht überhaupt und insonderheit über allgemeines Staatsrecht.

Naturgemäß blieb auch die Fortentwicklung unserer Materie mit dem jeweiligen Stande der Staatsrechtswissenschaft aufs engste verknüpft, sodaß die Geschichte der Polizeiwissen-

allg. Just. O. vom 21. Juni 1713 die militärischen den Polizeisachen gegenübergestellt hat.

[1]) S. Seydel a. a. O. Bd. I S. 119 ff.

schaft nicht dargestellt werden kann, ohne zugleich ihre Quelle und Lenkerin, das allgemeine Staatsrecht, zumal die Frage nach Wesen und Zweck des Staates, mit in Erörterung zu bringen. —

Der Begründer der modernen Philosophie, Hugo Grotius (1583—1645), ist auch der Begründer der sog. naturrechtlichen Schule und der Staatsphilosophie.

Grotius[1]) gründet den Staat auf die gesellige Natur des Menschen. Der Mensch hat nach ihm einen Trieb nach einer „friedlichen und vernünftig geordneten Gemeinschaft mit Andern" — der gleiche Gedanke, welchen schon Aristoteles in seinem Satze: ἄνθρωπος ζῷον πολιτικόν zum Ausdruck gebracht hat.

Als Zweck des Staates bezeichnet Grotius die allgemeine Wohlfahrt, die Glückseligkeit Aller.[2])

Die gleiche Auffassung vom Staatszwecke vertraten Pufendorf, Thomasius, Leibniz, Conring u. a.

Den Abschluß der Vertreter dieser naturrechtlichen Schule bildet Christian Wolf in seinem Naturrecht, ius naturae methodo scientifica per tractatum 1740—1750 und institutiones iuris naturae et gentium 1754.

Wolf[3]) bezeichnet den Staat als eine „societas inter plures domus contracta eo fine, ut coniunctim sibi parent ad vitae necessitatem, commoditatem ac jucunditatem, immo felicitatem requisita, et curent, ut unus quisque iure suo quiete fruatur et tuto ab alio id consequatur adque se suaque adversus vim quamlibet externam defendat."

Aus dieser Definition ergeben sich für Wolf als die drei Zwecke des Staates vitae sufficientia, tranquillitas securitas.

Unter diesen drei Gesichtspunkten nun behandelt er, wie sich sofort zeigen wird, fast die gesamte Staatsthätigkeit im Innern des Landes wie nach Außen, Verwaltung, Justiz, Politik.

Zur Sorge für die vitae sufficientia gehöre in erster Linie die Gewinnung und Erhaltung einer der Größe

---

[1]) In seinem berühmten Werke de iure belli et pacis 1625.

[2]) S. F. X. Funk, die Auffassung des Begriffs der Polizei im vor. Jahrhundert, Tübinger Zeitschrift f. d. gesamte Staatswissenschaft, Jahrg. 1863 Bd. 19 S. 524.

[3]) In seinem ius naturae, pars VIII § 4.

und dem Ernährungsvermögen des Landes entsprechenden Bevölkerungsanzahl, Handel und Gewerbe, Verhütung von Arbeitsmangel, Bestimmung des Arbeitslohnes, Erziehung der Jugend, religiöse und sittliche Bildung des Volkes, anderseits die Sorge für die leibliche Gesundheit, Maßregeln gegen ansteckende Krankheiten, gegen Hungersnot, Förderung der Land- und Forstwirtschaft, Errichtung von Armen- und Waisenhäusern, Sorge für geordnetes Münzwesen, Regelung des Zinsfußes u. s. w.

Indem der Staat für die tranquillitas sorge, obliege ihm nicht nur die Bestrafung von Verbrechen, sondern auch die Vorbeugung gegen Rechtsverletzungen, sowie die Entdeckung der Verbrechen und Verbrechensthäter.

Zur securitas gehöre die Verteidigung des Landes und bezw. die Rechtsverfolgung des Staates gegenüber äußeren Feinden (ius belli), die Eingehung von Verträgen mit anderen Völkern, das Gesandtschaftswesen u. s. w.

Die Lehren des Wolfschen Naturrechts sind nicht nur aufs engste verwandt, sondern — wie Funk a. a. O. S. 553 richtig bemerkt — nahezu vollkommen identisch mit den Lehren der zur selben Zeit entstehenden Polizeiwissenschaft. Das Naturrecht stellte den Satz auf: Zweck und Aufgabe des Staates ist das allgemeine Wohl; die Polizeiwissenschaft acceptierte diesen Satz und sagt weiter: die Staatsthätigkeit aber für dieses allgemeine Wohl, wenigstens im Innern des Landes, heißt Polizei.

Den Staat nun, welcher diese Staatsthätigkeit in der Praxis übte, nennt man den Polizeistaat.

Wie wenig dieser Wohlfahrts- oder Polizeistaat des vorigen Jahrhunderts, in welchem der Staat resp. das Staatsoberhaupt je nach eigenem Gutdünken das gesamte Volkswohl besorgen zu können glaubte, seinen ideal gedachten Zweck erreichte, ist männiglich bekannt. Indem er die Handlungsfreiheit des Individuums aufs äußerste beschränkte, schuf er aus dem Staat eine große Zwangsanstalt, in der wohl unumschränkter Absolutismus, nicht aber die Glückseligkeit Aller gedeihen konnte.[1])

---

[1]) Näheres über den Polizeistaat s. b. Bornhak a. a. O. Bd. II S. 332, Schulze a. a. O. S. 612 ff., O. v. Sarwey, allgem. Verwaltungsrecht 1887 S. 60 f., besonders b. Otto Mayer, deutsches Verwaltungsrecht 1895 Bd. I S. 38 ff. und den dort weiter citierten Schriftstellern.

2. Finanz und Polizei.

Mit der Polizeiwissenschaft des vorigen Jahrhunderts entstand die sog. Kameralwissenschaft. Man spricht deshalb von der Kameral- und Polizeiwissenschaft, welche während des ganzen 18. Jahrhunderts an der Spitze der deutschen Staatswissenschaft ging.

Auch in der Praxis finden wir nun die Polizei getrennt von der Finanz,[1]) allerdings mit dieser vorerst noch aufs engste verknüpft. Das allgemeine Wohl, dessen Förderung der Polizei oblag, beruhte nämlich nach damaliger Auffassung vornehmlich in dem Geldreichtum des Staates. Indem nun die Polizei für die allgemeine Wohlfahrt sorgte, hatte sie vor allem auf die Gewinnung von Edelmetallen für den Staat Bedacht zu nehmen; so wurde sie bei all ihren Maßnahmen sehr stark von finanziellen Gesichspunkten beeinflußt — es war das dem wahren Volkswohl prävalierende finanzielle Interesse des Staates, richtiger des Landesfürsten, welches der Polizei in jener Zeit die Richtung gab.[2])

Der Polizeischriftsteller v. Justi,[3]) der mit den meisten Gelehrten des vorigen Jahrhunderts dieses bedenkliche Verhältnis von Finanz und Polizei in der Praxis auch in der Theorie verteidigte, sagt: beide verhalten sich zu einander, wie „derjenige, der in einer Haushaltung den Acker dünget und den Samen ausstreuet“ zu demjenigen, „so die Ernte besorget“. Mit anderen Worten: die Polizei ist gegenüber der Finanz lediglich das Mittel zum Zweck.

Funk, a. a. O., S. 365 ff., weist auch nach, daß in allen denjenigen Staatsaufgaben, wo die Polizei nicht „Sä-

---

[1]) S. die bereits oben S. 11 citierte preuß. allgem. Ordnung vom 21. Juni 1713, in welcher außer den militärischen und Polizei- auch die ökonomischen Sachen unterschieden werden.

[2]) Vergl. Schulze a. a. O. S. 613, welcher in der Hauptsache gleicher Ansicht zu sein scheint;

ferner F. X. Funk, a. a. O. Bd. 20 S. 353 ff., welcher — unter Berufung auf die Werke von C. A. Menzel, neuere Geschichte der deutschen, Heeren, europ. Staatensystem und Schlosser, Geschichte des 18. Jahrhunderts — übereinstimmend darlegt, daß die Größe der vom Staate erhobenen Einkünfte (und allenfalls noch die Zahl der für den Militärdienst ausgehobenen Mannschaften) als Maßstab des Volkswohlstandes angesehen wurde.

[3]) in seinem sogleich näher zu erörternden Werke über Polizeiwissenschaft Bd. II S. 430.

mann" oder richtiger die große Pumpe war, mittels deren das Vermögen des Volkes in die Taschen des Landesfürsten befördert werden konnte, sondern wo dieselbe Ausgaben machen sollte, so z. B. in der Armenpflege, im Schulwesen ꝛc. die polizeiliche Thätigkeit oft eine recht spärliche war.

Joh. Jak. Moser, in seiner bereits angeführten Landeshoheit in Polizeisachen, 8. Kap. § 3, bringt gleichen Gedanken zum Ausdruck, indem er drastisch schreibt: „Man melkt zwar die Kuh, läßt sie aber selbst dafür sorgen, woher sie Futter bekomme".[1])

3. Justi und Sonnenfels.

Die erste spezielle Abhandlung über Kameral- und Polizeiwissenschaft lieferte Johann Heinr. Gottlob v. Justi in seinem großen Werke „die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten, oder ausführliche Vorstellung der gesamten Polizeiwissenschaft" 1760 und 1761.

Ihm ist Polizei gleichbedeutend mit „Wohlfahrt der einzelnen Familien", und unter Polizeigegenständen versteht er „solche innerliche Verfassungen des Staates, wodurch die Wohlfahrt der einzelnen Familien mit dem allgemeinen Besten in Verbindung und Zusammenhang gebracht wird".

Justi ist der erste jener „Kameralisten und Polizisten", welche dem weiten Rahmen der allgemeinen Wohlfahrt einen bestimmteren Inhalt zu geben versuchen, indem sie die einzelnen Beziehungen des Staates zu seinen Gliedern und die hiebei zu übende Fürsorge des Staates nach Art und Maß ihrer Betrachtung unterziehen.

Das erste Erfordernis der „Glückseligkeit des Staates" ist nach Justi ein fruchtbarer und gut kultivierter Boden. Ohne diesen sei eine Nation abhängig von anderen, sie könnte nicht eine große Bevölkerung ernähren, noch mit ihren Produkten Handel treiben, um Geld ins Land zu bringen.

Ein weiteres Erfordernis sei eine möglichst starke Bevölkerung; diese sei notwendig zur Kultur des Bodens und zur Begründung der Macht und Stärke des Staates.

---

[1]) S. auch Bornhak a. a. O. Bd. II S. 87 ff., 222, Bd. III S. 145, an welch' letzterer Stelle die Polizei des 17. und 18. Jahrh. direkt als Finanzpolizei bezeichnet wird, welche Handel, Industrie und Ackerbau nur um des willen förderte, um die Steuerkraft der Unterthanen zu steigern.

Diese beiden Hauptfaktoren der allgemeinen Wohlfahrt würden unterstützt durch das Wachstum der Städte und Dörfer, wo die Produkte des Landes ihr Absatzgebiet finden müßten, ferner durch Werke und Einrichtungen, welche die Bequemlichkeit der Bevölkerung — hiebei meint er besonders Verkehrseinrichtungen — und die Zierde des Landes bezwecken. Hiedurch würde der Fleiß der Bevölkerung ermuntert, der Fremdenverkehr gehoben und somit der Nationalreichtum gefördert.

Diese vier „Grundsätze“ bilden den ersten Teil des genannten Werkes, welcher handelt „von dem Verhältnis des Bodens und der unbeweglichen Güter im Lande zu dem gemeinschaftlichen Besten“.

Hier geht J. von dem Grundsatze aus, daß die Glückseligkeit eines Volkes auf einem möglichst „großen Zusammenfluß von beweglichen Gütern“ beruhe. Dieser Zusammenfluß müsse so groß sein, daß das Volk nicht nur seine eigenen Bedürfnisse befriedigen, sondern auch anderen Völkern seine beweglichen Güter zuführen könne, wodurch es deren Geld ins Land brächte und sie außerdem von sich abhängig machte.

Der wahre Wert der Güter für das Nationalvermögen richte sich aber nach deren Unentbehrlichkeit. Deshalb sei es die erste Pflicht des Staates, die Gewinnung derjenigen Güter zu fördern, welche zum täglichen Leben unentbehrlich sind (Nahrungsmittel, Kleidung, Handwerkszeuge), damit sie nicht vom Auslande beschafft und so das Geld außer Landes gewerden müßte.

Fernerhin obliege dem Staate, den also begründeten Nahrungsstand des Volkes beständig „in gutem Zusammenhang zu erhalten“, d. h. dafür zu sorgen, daß derselbe ununterbrochen wohl bestellt sei. Die demselben entgegenstehenden Hindernisse und Schwierigkeiten habe der Staat wegzuräumen.

In dieser Erörterung über die beweglichen Güter behandelt J. das Manufaktur- und Fabrikwesen, die Land- und Forstwirtschaft und die Bergwerke, die Handwerker (Innungswesen), die Kommerzien, d. i. den Handel, im Zusammenhang damit die Gesetze über Ein- und Ausfuhr, über Gründung von Handelsgesellschaften rc., ferner die wirtschaftliche Bedeutung des

Geldes, des Kredits,[1]) die Handels- und Gewerbefreiheit,[2]) die Lebensmitteltaxen, das Bank- und Versicherungswesen, die Monopole, ja sogar die Frage, „ob die Jüden einem Lande nützlich sind“.

In einem dritten Teile verbreitet sich Justi über den „sittlichen Zustand“ der Unterthanen und dessen Verhältnis zu dem gemeinschaftlichen Besten und der Wohlfahrt der Familien“.

Hieher rechnet er vor allem das Verhältnis der Religion zur Staatsgewalt (welch letzterer eine „Religionspolizei“ zustehe), die höheren Bildungsanstalten, Buchhandel und -Druckerei (Bücherzensur), Kinderzucht, Dienstbotenwesen, die Pflege der bürgerlichen Tugenden, besonders der Redlichkeit im Handel und Gewerbe, die Anstalten der inneren Sicherheit (Nachtpatrouillen, Fremdenkontrole, Razzien, Ausweisungen), Maßregeln gegen die Verarmung der Staatsangehörigen, hierunter Anordnungen gegen Feuergefahren und das Feuerlöschwesen, Bestimmungen gegen übertriebenen Luxus, endlich die Versorgung der Armen, Kranken und Invaliden, sowie die Bekämpfung des Bettels (besonders durch Errichtung von Arbeitshäusern).

Der vierte und letzte Teil des v. Justischen Werkes befaßt sich mit der „Ausübung und Verwaltung einer guten Polizei“ oder mit der „praktischen Polizeiwissenschaft“.

Hier behandelt J. die allgemeinen Grundsätze der Polizeigesetzgebung und meint u. a. bei Erörterung des Satzes, daß alle Staatsthätigkeit[3]) und demnach auch die darauf bezüglichen Gesetze einem und demselben Endzwecke dienen und demzufolge in innigem Zusammenhang untereinander stehen, auch die Justizgesetze würden zweckmäßig von der obersten Polizeistelle abgefaßt und den gesetzgebenden Faktoren in Vorlage gebracht, „weil der so unumgänglich notwendige Zusammenhang dieser Gesetze mit denen Polizeigesetzen und Verfassungen von niemand anders so wohl betrachtet werden kann“.

---

[1]) zu dessen Aufrechthaltung die besonderen, rasch urteilenden Handels- und Wechselgerichte notwendig seien.

[2]) welcher, nebenbei bemerkt, v. Justi viel engere Schranken zieht als unsere heutigen Gesetze.

[3]) Für ihn außer Polizei noch Finanz, Justiz, Militärwesen und Politik.

„Auch die Verwaltung der Rechtspflege müsse dem höchsten Kollegio des Landes, welches die Polizei . . . . . besorget, unterworfen sein“; denn dieselbe sei von viel zu großer Bedeutung für das allgemeine Wohl, als daß man sie den Justizstellen allein überlassen könne, welch letztere von wegen der Unsicherheit des materiellen Rechts, der Unbrauchbarkeit der Gerichtsordnungen und besonders wegen der Parteilichkeit der Inhaber der meist käuflichen Richterstellen kein Vertrauen verdienten.

Als Oberaufsichtsbehörde über die Justizverwaltung habe die Polizei „Gerichtsbarkeiten anzuordnen“, „die verschiedenen Instanzen zu regulieren“ und „die Art und Weise des gerichtlichen Verfahrens anzuordnen“, ferner habe sie die Richter auszuwählen, auch Beschwerden über die Richter zu verbescheiden.[1])

Außer der Justizpflege im allgemeinen kennt J. noch besondere Polizeigerichte, vor welche namentlich die Entscheidung gewerblicher Streitigkeiten sowie die Bestrafung von Unredlichkeiten im Handel und Gewerbe gehörten. In letzterer Beziehung dürfe jedoch die Zuständigkeit der Polizei über ein gewisses Strafmaximum nicht hinausgehen; schwerere Vergehen seien den ordentlichen Kriminalgerichten zuzuweisen.

Die Entscheidungen der Polizeigerichte müßten schleunigst gefällt werden und inappellabel sein.

Die Ausführungen über die Verwaltung der Polizei und die Organisation der Polizeibehörden, womit J. sein Werk abschließt, befassen sich nicht weiter mit seinem Polizeibegriff.

Interessant ist hier höchstens die Meinung, daß die gesamte Verwaltung des Staates einem „General-Direktorio aller inneren Landesangelegenheiten“ übertragen werden müsse, in welchem das Polizeidepartement „als das erste und vornehmste“

---

[1]) Diese Sätze v. Justis sind außerordentlich charakteristisch für die geringe Bedeutung und Selbständigkeit, welche man der Justiz im Polizeistaate des vor. Jahrhunderts beließ. Neben dem allumfassenden Begriff der allgemeinen Glückseligkeit, welche die Polizei für sich occupierte, gab es für den Schutz der Rechtsordnung keinen Platz für gleichgeordnete selbständige Thätigkeit; ihm gebührte höchstens die Stellung einer Hilfsthätigkeit im Dienste des Polizeistaates. — Genau umgekehrt ist, wie wir sehen werden, die Auffassung des Kantschen Rechtsstaates; dort ist Polizei die Hilfsthätigkeit im Dienste des Rechtsstaates — s. S. 32.

zu gelten habe. Unter ihm stünden Finanz-, Kommerzien-, Kriegs- und Justizdepartement.[1]) —

Nach ganz kurzem Zwischenraum, 1765, erschienen die Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz von Sonnenfels, in 7. Aufl. 1804.

Auch Sonnenfels ist Anhänger des Polizeistaates und sieht in dem „allgemeinen Besten“, der „allgemeinen Wohlfahrt“ den Zweck des Staates.

Dieser Endzweck des Staates teilt sich bei ihm wieder in „vier untergeordnete Endzwecke“, welche sind: die äußere Sicherheit — mit dieser beschäftigt sich die Staatsklugheit oder Politik; „die innere Sicherheit“ — die Grundsätze dieselbe zu gründen und zu erhalten, lehrt die Polizeiwissenschaft; „die Vervielfältigung der Nahrungswege — hievon spricht die Handlungswissenschaft; endlich „die Behebung der zum Staatsaufwand nötigen Einkünfte“ — sie ist Gegenstand der Finanzwissenschaft.

Nach S. umfaßt also die Polizei die gesamte „innere Sicherheit“. Trotz dieser Bezeichnung beschränkt sich aber sein Polizeibegriff nicht etwa auf die Sicherheitspolizei in unserem heutigen Sinne,[2]) sondern er erstreckt sich auf die ganze Staatsverwaltung in der bei v. Justi bereits kennen gelernten Ausdehnung.

Auch S. erklärt als einen Hauptfaktor für die Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt eine möglichst große Bevölkerung. Deren Vermehrung müsse ein Hauptgrundsatz der gesamten Staatswissenschaft[3]) sein; denn eine möglichst starke Bevölkerung diene in gleicher Weise der Politik, indem sie die äußere Sicherheit am besten schütze, der Polizei, indem

---

[1]) Im übrigen gehen seine Organisationsvorschläge zum Teil von recht kleinlichen, ja sonderbaren Gesichtspunkten aus, so z. B. wenn er vorschreiben will, wie oft in der Woche oder gar an welchen Wochentagen ein Departement Sitzung abzuhalten habe.

[2]) Auch aus seiner Einleitung „über die einfachsten Begriffe der Polizei“, wo er die Polizei bezeichnet als eine „Verteidigung gegen Ereignungen“, welche „entweder von menschlichen Handlungen oder von Zufällen herbeigeführt . . . der inneren Sicherheit Nachteil bringen könnten, möchte man schließen, daß seine Polizei nur die Absicht habe, das Bestehende zu schützen; doch schon im nächsten Satze führt er aus, daß sich die polizeiliche Thätigkeit nicht nur gegen die der inneren Sicherheit widerstrebenden, sondern auch gegen die sie nicht fördernden Ereignisse richte.

[3]) Bestehend aus Politik, Polizei, Handlung und Finanz.

sie die innere Sicherheit fördere, der Handlungswissenschaft, indem sie die Nahrungswege vervielfältige, und der Finanz, indem sie den Aufwand des Staates leichter bestreiten könne.

Die wichtigste Thätigkeit der Polizei sei die Aufmerksamkeit auf den sittlichen Zustand des Volkes, — die Sorge für religiöse und sittliche Erziehung, sowie für Kunst und Wissenschaft. Auch Sonnenfels spricht hier dem Staate ebenso wie v. Justi[1]) eine Religionspolizei zu, unter welche die Besetzung der Pfarreien, die Aufsicht über die religiösen Uebungen und Feierlichkeiten, die Bekämpfung des Aberglaubens u. s. w. falle. — Hieher rechnet Sonnenfels weiter die Maßregeln gegen den Müßiggang, besonders gegen den Bettel, die Dienstbotenzucht, die Errichtung von Arbeits- und Zuchthäusern.

Zur inneren Sicherheit sei es auch erforderlich, daß der Staat „einen hohen Begriff von der Gesetzgebung“ erwecke. Die Gesetze müßten so wohl erwogen und den Bedürfnissen des Staates angepaßt sein, daß das Volk dieselben aus Ueberzeugung hochschätze und befolge und hierin nicht durch Kontroversen in Theorie und Praxis beirrt werde.

Die Sorge für die innere Sicherheit gebiete es ferner, daß der Staat der Ansammlung übermäßiger Reichtümer in den Händen Einzelner vorbeuge. Dementsprechend müßten die Gesetze über den Eigentumserwerb, besonders über Erbverbrüderung, Familienfideikommisse und dergl. geeignete Bestimmungen treffen. Speziell den juristischen Personen seien durch Amortisationsgesetze Grenzen zu ziehen, über welche hinaus sie Vermögen nicht erwerben dürften.

Auch sonst sollten gewisse Stände oder einzelne Staatsbürger nicht eine so große Macht gewinnen, daß sie dem Staatswohl gefährlich werden könnte. Deshalb sei eine ununterbrochene Aufsicht über Vereine und Versammlungen notwendig. — Verliehene Privilegien müßten jederzeit widerruflich sein. Gegen Empörungen und Revolutionen seien die strengsten Gesetze zu erlassen und anzuwenden.

Zur inneren Sicherheit gehöre es weiterhin, daß der Staat hinsichtlich der peinlichen Gerichtsbarkeit und der Untersuchung der Strafthaten Gesetze erlasse, welche den Staatsbürger gegen ungerechtfertigte Untersuchungs-

---

[1]) s. S. 18.

haft wie gegen ungerechte Verurteilung schützen. Desgleichen obliege es der Polizei, der Begehung von Verbrechen vorzubeugen, sowohl dadurch, daß sie die Erlangung der Mittel zu Strafthaten erschwere, wie dadurch, daß sie auf die begangenen Verbrechen angemessene, von wiederholter Begehung abschreckende Strafen setze.

Besondere Aufmerksamkeit seitens der Polizei erheische der Verkehr (die Schaffung und Unterhaltung von Verkehrsmitteln), ebenso die Bauanlagen, insoferne dieselben der inneren Sicherheit Gefahr bringen könnten.

Unter dem gleichen Gesichtspunkte betrachtet S. die Bekämpfung der Krankheiten, auch die Ausbildung des Heilpersonals, die Errichtung von Krankenhäusern, die Lebensmittelkontrolle, Pflege der Hygiene, Armenversorgung, Witwenkassen, Maßregeln gegen Teuerungen, Lebensmitteltaxen.

Die Polizei habe auch die Ehre der Staatsangehörigen zu schützen, indem sie die auf unehelicher Geburt und gewissen Berufsarten lastende Ehrlosigkeit beseitigt, Beleidigung und Mißhandlung unter Strafe stellt.

In gleicher Weise habe die Sicherheit des Eigentums auf staatlichen Schutz Anspruch. Außer strengen Strafen für Räuber, Diebe und Hehler fordert hier S. Staatsaufsicht gegenüber den öffentlichen Lotterien, Verbot der Hazardspiele, Gesetze gegen Wucher und Bankerott, rasche und unparteiische Rechtspflege u. a., endlich Maßregeln gegen Feuersgefahr und Ordnung des Feuerlöschwesens.

Auch S. läßt neben der Rechtspflege im allgemeinen noch eine besondere Polizeigerichtsbarkeit zu, welche bei Störungen der öffentlichen Ordnung und Ruhe, bei Vergehen gegen Maß und Gewicht und überall da gegeben sei, wo augenblickliche Vorkehrungen notwendig seien.

Die speziell auf die Förderung des Nationalvermögens abzielende Staatsthätigkeit in Ansehung der Landwirtschaft, des Manufaktur- und Fabrikwesens, des Handelsverkehrs, des Geld- und Kreditwesens, welche v. Justi[1]) gleichfalls als eine polizeiliche erklärt, behandelt S. nicht als Polizei, sondern in einem zweiten Bande seines Werkes als „Handlungswissenschaft".

---

[1]) s. S. 18.

Wir sehen, einen juristischen Inhalt bieten die Begriffsbestimmungen der Polzei von v. Justi und Sonnenfels nicht. Bezeichnungen wie „Wohlfahrt der einzelnen Familien“ oder „innere Sicherheit“ und vollends die Einzelerörterung der vorgeführten, oft wunderlich aneinander gereihten Polizeigegenstände sind nicht geeignet, einen Rechtsbegriff der Polizei zu schaffen.

Doch dürfen wir uns hierüber nicht zu sehr wundern. Die Polizei zu den Zeiten v. Justis und Sonnenfels' ist eben eine Thätigkeit des Polizeistaates, von dem soeben[1]) konstatiert wurde, daß er der Polizei die Sorge für die Vermehrung des Geldreichtums des Staates übertrug; sie ist also in erster Linie eine wirtschaftliche Thätigkeit. Diesem Polizeibegriff des praktischen Lebens haben sich v. Justi und Sonnenfels einfach angeschlossen, indem sie die Polizei gleichfalls nicht als einen juristischen, sondern als einen wirtschaftlichen Begriff auffassen.

v. Justi betont dies noch an einem anderen Orte[2]) ganz besonders, indem er sagt, daß als Grundlage des Nationalreichtums, dessen Mehrung nach ihm der Polizei obliegt, die Ausbeutung von Edelminen, die Vermehrung der Bevölkerung und der Handel mit dem Auslande zu gelten habe, letztere beide Faktoren aber hauptsächlich aus dem Gesichtspunkte, weil hiedurch die arbeitenden, geldgewinnenden Hände vermehrt und bezw. fremdes Geld ins Land gebracht würde.[3])

Sonnenfels hingegen reiht die Polizei direkt der Staatswirtschaft ein und erklärt die Polizeiwissenschaft als einen Zweig der Staatswissenschaft„ im ausgedehntesten Verstande“, neben seiner Politik, Handlung und Finanz.

Die beiden Schriftsteller machten auch bereits den Versuch, die Finanz von der Polizei wissenschaftlich zu unterscheiden, wobei allerdings das Verdienst Sonnenfels' ungleich größer ist als das v. Justis. Dieser gibt nämlich nur eine sehr allgemeine Definition der Finanz[4]) und meint im übrigen,

---

[1]) s. S. 15.

[2]) in seinem Grundriß aller ökonomischen und Kameral-Wissenschaften.

[3]) Ueber dieses sog. Merkantil- oder auch Geld- und Sperrsystem jener Zeit vergl. Funk a. a. O. S. 547 ff.

[4]) Wie die Polizei ihr Augenmerk darauf richte, das Vermögen des Volkes zu erhalten und zu vermehren, so sei es Sache der Finanz, das Staatsvermögen vernünftig zu gebrauchen.

wegen des engen Verhältnisses zwischen Polizei und Finanz dürfe die oberste Verwaltung beider Staatsthätigkeiten nicht von einander getrennt werden.

Sonnenfels aber kann als Vater der Finanzwissenschaft bezeichnet werden. Wir haben bereits dargethan, daß nach ihm einer der „vier untergeordneten Endzwecke des Staates“ in der „Behebung der zum Staatsaufwand nötigen Einkünfte“ sich darstellt, welche die Finanzwissenschaft beschäftigt. Und er hat denn auch in dem dritten Bande seines hier besprochenen Werkes als der Erste eine „Finanzwissenschaft“ geschrieben, welche diesen Namen einigermaßen verdient und welche jedenfalls zwischen Polizei und Finanz eine fere Grenze zieht. —

In dieser Epoche, welche in der Praxis durch das Blühen des Polizeistaates und in der Wissenschaft durch die beiden ersten Polizeischriftsteller gekennzeichnet ist, hat, wie wir gesehen haben, der Polizeibegriff durch Ausscheidung des Finanzwesens eine Läuterung erfahren, ohne jedoch im übrigen an Bestimmtheit seines Inhalts zu gewinnen.

Demnach ist die Polizei nunmehr der Inbegriff derjenigen staatlichen Angelegenheiten, welche nicht der Kirche, der Politik, der Justiz, dem Militärwesen oder der Finanz angehören.

Mit diesem immer noch unzulänglichen und unjuristischen Polizeibegriff treten wir an die Schwelle unseres Jahrhunderts, in welcher Zeit, nebenbei bemerkt, das damals schon weit höher entwickelte französische Polizeiwesen einen maßgebenden Einfluß auf die deutsche Polizei, insbesondere deren Organisation, auszuüben begann.[1])

In der gleichen Zeit gewinnt eine neue Auffassung des Staatszweckes die Oberhand: an Stelle der bisherigen Wohlfahrtstheorie tritt die sog. Theorie des Rechtsgesetzes, an Stelle des Polizeistaates tritt der Rechtsstaat.

Unter der Herrschaft dieser veränderten Fundamentalgrundsätze mußte selbstverständlich die gesamte Staatsrechtswissenschaft, sohin auch die Polizei, in neue Bahnen gelenkt werden. — Bevor wir jedoch uns diesem neuen Abschnitte in der Geschichte des Polizeibegriffs zuwenden, seien noch die Definitionen einiger weiterer Schriftsteller aus der Zeit des Polizeistaates einer kurzen Betrachtung unterzogen.

---

[1]) S. hieher Zimmermann, die deutsche Polizei im 19. Jahrhundert 1845/49. I S. 81 ff.

4. Die übrigen Polizeischriftsteller.

Einen Anklang an unseren heutigen Polizeibegriff enthält die Definition Joh. Steph. Pütters, institutiones iuris publici Germanici 1770, lib. VII cap. III § 331 ff., indem derselbe den Schutz gegen Gefahren, welche die Staatsverwaltung bedrohen, als wesentlichstes Begriffsmerkmal der polizeilichen Thätigkeit bezeichnet. Er sagt nämlich, die Polizeihoheit sei derjenige Teil der höchsten Gewalt, „qua exercetur cura avertendi mala futura in statu reipublicae interno in commune metuenda“.

Hiebei ist noch ausdrücklich bemerkt, daß die positive Förderung des Volkswohls, die cura promovendae salutis publicae, nicht zur Polizei gehöre; jene bilde vielmehr ein eigenes Hoheitsrecht des Landesfürsten.

Diesen letzteren Satz schränkt jedoch P. sofort ein mit der Behauptung, daß in den Fällen, wo mit der positiven Sorge für das Volkswohl zugleich künftigen Uebeln vorgebeugt werde, dennoch der Wirkungskreis der Polizei gegeben sei. Und mit dieser großen Generalklausel kehrt er in der Hauptsache zu dem Polizeibegriff der zeitgenössischen Polizeischriftsteller zurück.

Den inneren Grund der polizeilichen Thätigkeit hebt Pütter ganz richtig hervor — sie schützt gegen Gefahren; jedoch deren Gebiet will er nicht alterieren.

Die Bestätigung dessen gibt uns Karl Friedr. Häberlin in seinem Handbuch des deutschen Staatsrechts 1794/97, eigentlich nichts anderes als eine kommentierte Uebersetzung des Pütterschen Werkes, welches deshalb gleich an dieser Stelle Erwähnung finden mag.

Häberlin[1]) erklärt die Polizei im Sinne Pütters als diejenige Staatsthätigkeit, welche zu befürchtende Uebel verhütet. Doch auch die Beförderung des öffentlichen Wohles gehöre insofern zur Polizei, „als durch die möglichste Beförderung des (öffentlichen) Wohlstandes zuverlässig das entgegenstehende Uebel abgewendet wird“. H. gibt auch gleich zu, daß es wohl keinen Fall gebe, wo nicht die Beförderung des allgemeinen Wohls zugleich zur Abwendung eines demselben entgegenstehenden Uebels diente, m. a. W., daß die ganze Verwaltungsthätigkeit des Staates Gegenstand der Polizei sei.

---

[1]) A. a. O. Bd. 2, 7 Bch. 3 Kap. § 331 ff

Von diesem Standpunkte aus rechnet Häberlein nicht nur die Sorge für die Landwirtschaft, für Handel und Gewerbe, für Vermehrung der Bevölkerung u. s. w. hieher, sondern er gelangt sogar zu folgender Argumentation: es sei auch ein zu bekämpfendes Uebel für den Staat, „wenn das Justiz- und Kriminalwesen in Zerrüttung gerät, wenn es an guten und zweckmäßigen Gesetzen fehlt u. s. w.“; also sei auch hier die Thätigkeit der Polizei gegeben — die gleiche Auffassung, der wir bei v. Justi und Sonnenfels begegnet sind.[1]) —

Vollständig auf dem Standpunkte der „Kameralisten und Polizisten“ steht Joh. Jak. Moser in seiner „Landeshoheit in Polizeisachen 1773“.

Er versteht[2]) unter Polizei „diejenigen landesherrlichen Rechte und Pflichten, auch daraus fließende Anstalten, welche die Absicht haben, der Unterthanen äußerliches Betragen im gemeinen Leben in Ordnung zu bringen und zu erhalten, wie auch ihre zeitliche Glückseligkeit zu befördern“.

Als Mittel zur Erreichung dieses Zweckes bezeichnet M., ebenso wie v. Justi und Sonnenfels, in erster Linie die Vermehrung der Bevölkerung, sodann die religiöse und sittliche Bildung des Volkes, besonders die Erziehung der Jugend, ferner die Gesundheitspflege, das Verbot moralisch anrüchiger oder finanziell unlohnender Beschäftigungen, Gesindeordnungen, Bestimmungen gegen Luxus,[3]) die Sorge für die notwendigen Lebensmitteln und Maßregeln gegen Teuerungen, Kontrole von Maß und Gewicht, Lebensmitteltaxen, Förderung der Land- und Forstwirtschaft, Armenversorgung 2c. 2c.

Neben den mehr oder minder originellen Vorschlägen hinsichtlich der Thätigkeit des Landesherrn in den bezeichneten Polizeigegenständen besteht das Verdienst M. höchstens noch darin, daß er die vom 16. Jahrhundert bis auf seine Zeit in den verschiedenen deutschen Territorien ergangenen Verordnungen in Polizeisachen seinen eigenen Darlegungen beisetzte. —

[1]) S. S. 18, 21.

[2]) A. a. O. 1. Kap. § 2.

[3]) Hierunter beispielsweise auch das Verbot des Reisens in fremde Länder, „damit das Geld nicht zu viel aus dem Lande gehe“; sogar das Verbot des übermäßigen Kaffeekonsums und zwar aus demselben Grunde.

Peter Karl Wilh. Hohenthal, liber de politia, 1776, definiert die Polizei[1]) in folgender Weise: „Non displicet nobis ea definitio, qua politiam dicunt congeriem mediorum (sc. legum et institutionum), quae universae reipublicae splendori atque externae singulorum civium felicitati inserviunt".

Auch nach H. hatte die Polizei vor allem zu sorgen für die Vermehrung der Bevölkerung, für die religiöse und sittliche Bildung des Volkes,[2]) die Kindererziehung und das Schulwesen, ferner obliege ihr die Bücherzensur, die Gesundheitspflege und das Medizinalwesen, die Beschaffung der notwendigen Lebensmittel, Festsetzung der Lebensmitteltaxen, Armenversorgung, Schutz der Personen wie des Eigentums gegen Diebsgesindel, gegen Feuer- und Wassergefahr, außerdem — in diesem Zusammenhang, nämlich in dem Kapitel de securitate civium, allerdings merkwürdig genug — die Verwaltung der Justiz, wobei Hohenthal den schon von v. Justi[3]) aufgestellten Grundsatz vertritt, daß die Oberaufsicht über die Verwaltung der Rechtspflege wie über die Justizgesetzgebung der Polizei zukomme, endlich die Sorge für die öffentliche Bequemlichkeit und für Vergnügungen, anderseits auch die Bekämpfung unsinniger Verschwendung.

Zur Polizei gehöre aber nicht nur die unmittelbar dem Wohle der Staatsbürger gewidmete Fürsorge, die cura civium, sondern auch die cura bonorum: die Bodenkultur im allgemeinen und insonderheit die Pflege der Land- und Forstwirtschaft, des Berg- und Salinenwesens, die Gründung von Städten und Dörfern und deren Verwaltung, ferner der Immobiliarverkehr, das Hypotheken- und das gerichtliche Depositenwesen. Hinsichtlich der Erwerbsarten, durch welche die Güter von den Staatsbürgen gewonnen werden, vertritt H.[4]) — und dies ist sehr charakteristisch für dessen kameralistischen Standpunkt — die Anschauung, die Polizei habe vornehmlich diejenigen Gewerbe zu befördern, welche den Nationalreichtum in dem Maße vermehren, „ut annui reditus non modo ad consumtionem quotannis sufficiant, sed eam etiam superent".[5]) Hiebei behandelt H. besonders die Bier-

---

[1]) In § 2 S. 10.

[2]) Hieher rechnet er auch die Ueberwachung der Religionsausübung, politia ecclesiastica.

[3]) S. S. 38.

[4]) In Kap. III § 88.

[5]) S. hieher auch Funk a. a. O. Bd. 20 S. 362.

brauerei, Branntweinbrennerei, den Handel und die Handelsgesellschaften, Maß und Gewicht, die Monopole, Manufakturen und Fabriken, das Innungswesen u. a.

Nach dieser Richtung ist das Werk H. im allgemeinen unselbständiger als diejenigen, welche ihm zum Vorbild gedient haben; hat es doch zu einem großen Teile nicht nur die Einteilung, sondern auch die Reihenfolge der Moserschen Polizeigegenstände entlehnt.

Von Interesse ist noch die Unterscheidung zwischen Justiz und Polizei, welche H. in einem appendix zu seinem Buche vornimmt. Während die Polizei die allgemeine Glückseligkeit im Auge habe, sorge die Justiz dafür, daß die Privatrechte nicht verletzt und der öffentliche Friede nicht gestört werde.

Die Justiz wirke mehr mit Gewalt und mit Strafen, die Polizei hingegen „potius suadet quam punit, nisi summa necessitate“.

Diese letztere Gegenüberstellung beweist deutlich, daß der Polizei nach der Auffassung H. ein wesentliches Begriffsmerkmal unserer heutigen Polizei, nämlich die staatliche Zwangsgewalt, fehlte.

Außer Justiz- und Polizeisachen unterscheidet H., indem er die Polizei in einem engeren Sinne nimmt, Angelegenheiten der Finanz, der Staatsverfassung[1]) und der Politik. —

Friedrich Christoph Jonathan Fischer, in seinem Lehrbegriff sämtlicher Kameral- und Polizeirechte 1785, meint,[2]) die Polizei bestehe „in der Aufsicht über die bürgerlichen Anstalten und niederen Staatseinrichtungen, daß sie der ursprünglichen Staatsverfassung gemäß erhalten werden“ und beschäftige sich „mit der Hinwegräumung und Vorbeugung aller Ereignisse, die den Nationalreichtum schwächen und die Unterthanen in Dürftigkeit bringen, ihre Gewerbe stören und ihre Gesundheit oder überhaupt die innere Sicherheit in Gefahr bringen können“.

Das „allgemeine Polizeirecht der Teutschen“ unterscheidet Fischer „nach den Gattungen der Gegenstände“ in Reichs-, Kreis- und Landstaatspolizei, ferner in Hof-, Stadt-, Land-

---

[1]) So wird man das Wort regimen hier wohl übersetzen müssen.
[2]) A. a. O. Teil I § 4.

und Dorfpolizei und „nach den Grenzen, worin ihre Wirksamkeit eingeschränkt ist“, in Kirchen-, Schul-, Kriminal-, Lehens-, Handels-, See-, Feld-, Berg-, Forstpolizei rc.

Unter dem persönlichen Polizeirecht aber behandelt er alle erdenklichen Beziehungen der Staatsbürger zur Rechtsordnung und zwar zum öffentlichen wie zum Privatrecht; so insbesondere Vormundschaftswesen, das Recht der Juden, des Adels, der Stadtbürger, der Bauern, der Leibeigenen, des Gesindes u. s. w.

Ein einheitlicher Polizeibegriff ist in diesem Konglomerat der verschiedenartigsten Materien unmöglich zu finden. —

In dem Polizeibegriff von Günther Heinr. v. Berg, Handbuch des deutschen Polizeyrechts 1799, begegnen wir den Anschauungen von Pütter und Häberlin wieder.

Die Polizei besteht nämlich nach der Lehre v. Bergs „in der Anwendung jedes Zweckmäßigen und erlaubten Mittels, die Hindernisse und Gefahren der Sicherheit und der Wohlfahrt der Staatsbürger abzuwenden“. So sehr nun aber, fügt v. B. gleich bei, die Abwendung von Uebeln der Hauptzweck der Polizei sei, so sei doch die Erhöhung des allgemeinen Wohlstandes nicht aus ihrem Bereiche auszuschließen, „insofern dabei die Absicht ist, von dem Staat ein sonst zu befürchtendes Uebel um so sicherer zu entfernen“.

Aus dem Umstande, daß die Polizei die Sicherheit und Wohlfahrt der Staatsbürger gegen Gefahren zu schützen hat, ergibt sich für v. B. von selbst die Einteilung der Polizei in Sicherheits- und in Wohlfahrtspolizei.

Die Sicherheitspolizei habe einerseits die innere öffentliche Sicherheit zu schützen d. i die Staatsverfassung, die Gesetze und die Obrigkeit,[1]) anderseits die Privatsicherheit d. i. Leben, Eigentum, Ehre und Freiheit.

Sache der öffentlichen Sicherheitspolizei sei besonders der Schutz des Landfriedens, die Aufsicht über Versammlungen und Vereine, die Ausrottung von Diebs- und Räuberbanden.

Zur Privatsicherheitspolizei gehöre vor allem die Ueberwachung der Gesetzgebung und Verwaltung der Rechtspflege, Maßregeln gegen Bettler und Vagabunden, Entdeckung der Verbrechen und deren Thäter, Aufsicht auf den baulichen Zustand der Häuser, Kontrolle von Maß und Gewicht, der Lebens-

---

[1]) Ueber die reichsgerichtlichen Patente, welche gegen Störer der öffentlichen Ordnung erlassen wurden, s. v. Berg a. a. O. 2. Aufl. 1802, S. 224 f.

mittel und anderer Gebrauchsgegenstände, Maßregeln gegen Bankerottierer, gegen Nachdruck ꝛc.

Als Wohlfahrtspolizei wirke die Polizei für Vermehrung der Bevölkerung, für ein geordnetes Medizinalwesen, für Errichtung von Kranken- und Irrenhäusern, von Schulen und Bibliotheken ꝛc.

IV.

Die Polizei im 19. Jahrhundert.

A) Die wissenschaftliche Behandlung derselben.

1. Die Kant'sche Staatsphilosophie.

Die deutsche Wissenschaft zu Beginn unseres Jahrhunderts steht unter der Herrschaft der Kantschen Rechtsphilosophie.

Immanuel Kant, metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, erstmals erschienen 1797, definiert den Staat als „die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen“.

Er rezipierte den Staatsrechtsgrundsatz Montesquieus, wonach jeder Staat mit drei Gewalten ausgestattet ist, mit der potestas legislatoria, executoria und iudiciaria, durch welche er sich bilde und forterhalte.

Die salus publica, deren Beförderung auch nach Kant Aufgabe des Staates ist, bestehe nicht in der Glückseligkeit aller, sondern in dem Zustand der größten Uebereinstimmung der Verfassung mit Rechtsprinzipien.

Um nun „ihr Geschäft, das Volk durch Gesetze zu lenken“, leichter vollführen zu können, besitze die Regierung u. a. das Recht der Polizei.

Dieser obliege die Sorge für die öffentliche Sicherheit, Gemächlichkeit und Anständigkeit. Demgemäß habe sie beispielsweise gegen Bettel, Lärmen auf den Straßen, Gestank, öffentliche Wollust ꝛc. Maßregeln zu treffen.

Kant sieht also den eigentlichen Staatszweck nicht mehr in der Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt, sondern einzig und allein in der Herstellung und Verwirklichung der Rechtsordnung

Dieser Staatszweck, welchen in der Gesetzgebung die potestas legislatoria im Auge hat, verfolgt in der Staatsverwaltung nicht nur die potestas iudiciaria, sondern in gleicher Weise die potestas executoria.

Beide stehen unter dem Gesetze und für jede ihrer Handlungen, bedürfen sie eines gesetzlichen Grundes.[1])

Der Polizei wird in diesem starren Rechtsstaatsbegriffe ein sehr unscheinbares Plätzchen eingeräumt. Sie hat, in dem sehr eingeschränkten Sinne K s. nur noch die Bedeutung einer untergeordneten, dem einzigen Staatszwecke dienenden Hilfsthätigkeit, gerichtet auf Herstellung und Erhaltung der Rechtsordnung.[2])

Die Anschauungen K s. über den Staatszweck und über die Rolle, welche in dem Rechtsstaate der Polizei zukommt, finden wir bei dessen sämtlichen Zeitgenossen; auch nach ihm behielten sie noch eine Zeit lang die Oberhand.

Gottlieb H u f e l a n d, Beiträge zur Berichtigung und Erweiterung der positiven Rechtswissenschaften, 2. und 3. Stück erschienen 1801, begreift unter Polizei „jede Wirksamkeit für Hilfszwecke“.

„Sie kann in verschiedenen Verhältnissen statthaben, bezieht sich aber im engeren Sinne auf die Wirksamkeit des Staates für seine Hilfszwecke. Folglich ist darunter nicht die unmittelbar auf den Hauptzweck des Staates — die Erhaltung der Rechte oder des rechtlichen Zustandes überhaupt — gerichtete äußere Wirksamkeit zu verstehen, welche sich in der äußeren Hoheit und in der Justiz darstellt“.

„Ebensowenig“, fährt H. fort, „sind aber auch diejenigen Arten der Staatswirksamkeit, die sich in dem mannigfaltigen wirklichen Gebrauch verschiedener Mittel, persönlicher Kräfte oder Güter äußern, also das Repräsentationsrecht (hierunter meint H. wohl auch die Staatskunst), Aemter- und Militärverhältnis oder das Finanzwesen zu verstehen“.

Der Inhalt der S t a a t s p o l i z e i bestehe vielmehr darin, daß sie teils die H i n d e r n i s s e des eigentlichen Staatszweckes b e s e i t i g e, teils die Mittel zur Erreichung des Staatszweckes beschaffe.

---

[1]) s. hieher O t t o M a y e r, Deutsches Verwaltungsrecht 1895, Bd. I S. 56 f.

[2]) s. auch L o tz, über den Begriff der Polizei und den Umfang der Staatspolizeigewalt 1807, S. 25 f.

Wir sehen hier mit klaren Worten den Kantschen Polizeibegriff wiedergegeben, der soeben festgestellt wurde: Polizei ist gleich Hilfsthätigkeit im Dienste des Rechtsstaates.

Die Aufzählung aller Rechte nun, auf welche sich nach dem „Polizeiprivatrecht" H. die polizeiliche Hilfsthätigkeit erstreckt, liefert uns allerdings ein beängstigendes langes, und nach dem eben erwähnten Polizeibegriff H. kaum erwartetes Register von Polizeigegenständen. H. nennt nämlich hier, zumeist ohne nähere Erläuterung der Begriffe, Sicherheits-, Bevölkerungs-, medizinische, Lehr-, Sitten-, kirchliche, literarische und artistische Polizei, Güter-, Wasser-, Feuerpolizei, ferner „Geldprivatrecht", Straßenrecht, Botenrecht, Gemeinde-, Stadt-, Dorf-, Flecken-, Zunftrecht, ja sogar das Wechselrecht.

Hinsichtlich der erwähnten „Rechte" möchte man doch meinen, daß sie unmittelbar zur Erreichung des Staatszweckes d. i. zur Durchführung der Rechtsordnung gehören, nicht zu der Hilfsthätigkeit, welche nur Hindernisse des eigentlichen Staatszweckes beseitigt oder Mittel zu dessen Erreichung beschafft d. i. zur Polizei. — H. setzt sich darüber, wenigstens soweit das Wechselrecht in Frage ist, mit der Erwägung hinweg, daß „bei allen dasselbe betreffenden Eigenheiten immer die Hauptabsicht ist, den Verkehr zwischen den Menschen durch solches zu erleichtern und zu sichern".

H. zieht in seiner Definition auch die Grenzen des polizeilichen Wirkungskreises. Und wir sehen hier, daß der Anhänger des Rechtsstaates dieselben Gebiete staatlicher Thätigkeit von der Polizei ausscheidet, welche auch die Anhänger des Polizeistaates ausgeschieden hatten. Hiebei wird allerdings das kirchliche Gebiet von H. nicht ausdrücklich aufgeführt; allein aus der Thatsache, daß die der Polizei weit näher liegenden weltlichen Gebiete von dieser unterschieden werden, ist ohne weiteres der Schluß zuläßig, daß der ferner liegende Wirkungskreis der Kirche eo ipso davon getrennt werden wollte.

Aus dem Grundsatze von der Dreiteilung der Gewalten gewinnen wir auch eine nähere Bestimmung der polizeilichen Thätigkeit.

Die Polizei ist nämlich nach Kant eine Thätigkeit der Regierung d. i. der Staatsverwaltung und unterscheidet sich daher prinzipiell von der Thätigkeit der Gesetzgebung, eine

Unterscheidung, welche den voraufgegangenen Perioden des Polizeibegriffes fremd gewesen war.

Die Polizei im Sinne Kants und Hufelands ist demnach eine staatsverwaltende Thätigkeit. Ihr Gebiet umfaßt in thesi auch in diesem Zeitpunkte noch, wie zur Zeit des Polizeistaates, diejenigen staatlichen Angelegenheiten, welche nicht der Kirche, der Politik, dem Militärwesen oder der Finanz angehören.

Die praktische Bedeutung der polizeilichen Thätigkeit freilich ist im Rechtsstaat eine andere und zwar eine geringere als im Polizeistaate. In diesem war sie Selbstzweck, in jenem ist sie nur noch Mittel zum Zweck, oder, wie Hufeland sagt, Hilfszweck.[1])

Allerdings wird sich im Verlaufe unserer Darstellung zeigen, daß diese Verschiebung der Bedeutung der staatlichen Polizei auch eine weitere Klärung des Polizeibegriffs zur Folge hatte.

Von Interesse ist weiterhin die Auffassung der Polizei, welche Fichte in seiner — fast gleichzeitig mit dem oben besprochenen Werke Kants, 1796, erschienenen — Grundlage des Naturrechts vertrittt.

Er sagt:[2]) Zufolge seiner Schutzpflicht hat der Staat den Bürgern gewisse Gesetze zu geben, die auf die Sicherung der Bürger vor Verletzungen, auf die Erleichterung der Aufsicht und Entdeckung der Schuldigen abzwecken. Sie heißen Polizeigesetze und unterscheiden sich von den eigentlichen Zivilgesetzen dadurch, daß die letzteren die wirklichen Verletzungen verbieten, die ersteren aber darauf ausgehen, der Möglichkeit einer Verletzung vorzubeugen."

„Das Zivilgesetz verbietet Handlungen, welche an und für sich die Rechte anderer beeinträchtigen — Diebstahl, Raub, Angriff auf Leib und Leben u. dergl. — und solche Verbote findet wohl jeder gerecht. Das Polizeigesetz verbietet Handlungen, welche an und für sich keinen Menschen schaden und völlig gleichgiltig scheinen, die aber die Verletzung anderer leichter machen und die Beschützung derselben durch den Staat oder die Entdeckung der Schuldigen erschweren."

F. bekennt sich hiemit vollständig zum Kantschen Rechtsstaate. Auch er vindiciert der Polizei und deren Gesetzen

---

[1]) Vergl. hieher Sarwey, allgem. Verwaltungsrecht 1887, S. 60 f.
[2]) Bd. 2 S. 144.

lediglich die Rolle einer Hilfsthätigkeit, gerichtet auf den einen Zweck des Staates, den Rechtsschutz.

Und doch scheint er bereits schärfer zu sehen, als Kant selbst.

F. weist nämlich seiner Polizei und seinen Polizeigesetzen nicht (mehr oder minder begrenzte) Gegenstände staatlicher Thätigkeit zu, sondern seine Polizeigesetze enthalten ein die gesamte Gesetzgebung durchdringendes Prinzip, das Prinzip des Vorbeugens, Sicherns gegen Rechtsverletzungen, auf welchem Gebiete diese auch liegen mögen.

Dieser Standpunkt F. tritt besonders klar zu Tage in der Gegenüberstellung von Polizei- und Justizgesetzen. Letztere läßt er den vollendeten Rechtsbruch ahnden, — hiebei nennt er zwar nur das Strafrecht, allein es ist zweifellos, daß das gesamte öffentliche und private Recht gemeint ist —, erstere dienen ihm zur Verhütung des drohenden Rechtsbruches, ohne auf bestimmte Rechtsgebiete beschränkt zu sein.

Mit dieser Auffassung aber hat sich F. dem heutigen Polizeibegriff nicht unwesentlich genähert. Freilich hat er die Grenze viel zu eng gezogen; denn seine Polizei umfaßt nach unserem Sinne lediglich die Sicherheitspolizei d. i. die Staatsthätigkeit zwecks Verhütung von Rechtsverletzungen.[1])

Sie konnte für den Anhänger des Rechtsstaates auch nicht mehr umfassen; denn der Rechtsstaat jener Zeit kannte eben nur den Schutz starren Rechtes, nicht auch anderer öffentlicher Interessen, welche nach heutiger Anschauung Gegenstand staatlichen Schutzes und daher auch polizeilicher Thätigkeit sein können.

2. Robert v. Mohl.

Das größte und bedeutendste Werk über Polizei ist die Polizeiwissenschaft von Robert v. Mohl, in erster Auflage erschienen 1832/33, welches im folgenden eingehender betrachtet werden soll.

Mohl ist Anhänger der Rechtsstaatstheorie. Der Zweck des Rechtsstaates, sagt er, ist kein anderer als der: „Das Zusammenleben des Volkes so zu ordnen, daß jedes Mitglied

---

[1]) Ueber Sicherheitspolizei s. Stein, Verwaltungslehre 1865, 4. Teil S. 89; Seydel a. a. O. Bd. V S. 22 ff.

desselben in der möglichst freien und allseitigen Uebung und Benützung seiner sämtlichen Kräfte unterstützt und gefördert werde. Diese Unterstützung und Förderung seitens des Staates kann aber, nachdem im Rechtsstaate die Freiheit des Bürgers oberster Grundsatz ist, nur negativ sein, nämlich sie kann nur in der Hinwegräumung der Hindernisse bestehen, welche der allseitigen Entwicklung der sinnlichen Kräfte der Bürger im Wege stehen."

Derlei Hindernisse rühren nach M. entweder von Menschen her, indem diese den Staatsbürger durch widerrechtliches Eingreifen in seinen Rechtskreis hemmen und verletzen, oder von der Uebermacht äußerer Umstände, welche eine von den Kräften des Einzelnen nicht bezwingbare Hemmung bewirkt.

Dem feindseligen Einwirken von Menschen begegnet die Rechtspflege oder Justiz — sie trifft Bestimmungen über die Rechtssphäre eines Jeden und verbietet Eingriffe in das fremde Rechtsgebiet, sie schlichtet Rechtsstreitigkeiten und straft Rechtsverletzungen.

Gegen diejenigen Hindernisse, welche von seiten übermächtiger äußerer Umstände dem Bürger bereitet werden, wendet sich die Polizei.

Diese ist „der Inbegriff aller jener verschiedenartigen Anstalten und Einrichtungen, welche dahin abzwecken, durch Verwendung der allgemeinen Staatsgewalt diejenigen Hindernisse der allseitigen erlaubten Entwicklung der Menschenkräfte zu beseitigen, welche der Einzelne gar nicht oder wenigstens nicht so vollständig und zweckmäßig wegräumen könnte."

Hiebei betont M. nochmals ausdrücklich, daß die Thätigkeit der Polizei ebenso wie die der Justiz nur eine negative und subsidiäre sein könne gegenüber dem obersten Grundsatze im Rechtsstaate, daß jeder Bürger in seiner Rechtssphäre und mit seinen Kräften vollständig frei und selbständig handle.

Hinsichtlich der Frage, ob die Polizei mit Zwangsgewalt ausgestattet sei, steht M. auf dem Standpunkte, daß der Zwang nicht ein integrierender Bestandteil des Polizeibegriffes sei. Derselbe sei vielmehr nur dann erlaubt, wenn die zweckentsprechende Benützung einer polizeilichen Anstalt es erheischt, daß alle Staatsbürger dieselbe achten und benützen, in welchem Falle gegen die Widerspenstigen mit Zwang vorgegangen werden müsse.

Der Zwang sei je nach Lage des Falles entweder dadurch zu üben, daß der Ungehorsame zu einer Handlung direkt genötigt wird, oder dadurch, daß die Handlung auf seine Kosten durch dritte vorgenommen wird, oder endlich dadurch, daß über den Ungehorsamen eine Strafe verhängt wird.

Dieses letztere Zwangsmittel allerdings werde, obschon im Prinzip das Strafrecht der Polizei gegenüber polizeilichen Gesetzesverletzungen nicht zu leugnen sei, aus Zweckmäßigkeitsgründen — wegen der geringen Unabhängigkeit und der minderen Gesetzeskenntnis der Polizeibeamten — besser den Gerichten überlassen.

Anlangend die Stellung der Polizei im Staatsorganismus, so mache sie mit Justiz und Finanz die innere Staatsverwaltung aus. Ihr Verhältnis zu diesen beiden Teilen der Staatsverwaltung bestimme sich folgendermaßen:

Die Justiz befasse sich lediglich mit rechtsverletzenden menschlichen Handlungen, indem sie teils Rechtsverletzungen vorbeuge als Präventivjustiz,[1] teils bürgerliche Rechtsstreitigkeiten entscheidet als Civiljustiz, teils öffentliche Rechtsverletzungen straft als Kriminaljustiz.

Der Polizei obliege die Befriedigung anderer als rechtlicher Interessen und die Wegräumung übermächtiger materieller Hindernisse.

Diese Fundamentalsätze würden dadurch nicht alteriert, daß die Ausübung der Präventivjustiz sowie die Ahndung einzelner Rechtsverletzungen, fälschlich „Polizeivergehen" genannt, den Organen der Polizei überlassen werde.

Zwischen Finanz und Polizei bestünden im allgemeinen keine Berührungspunkte, da ihre Zwecke zu weit von einander verschieden sind. Jene sorge ausschließlich für das öffentliche Einkommen, diese fördere die Interessen der Staatsbürger.

Die einzelnen Aufgaben der Polizei nun im Sinne M.'s haben — wie man nach der Bezeichnung der Polizei als einer „negativen Thätigkeit" und nach dem Satze, sie habe „Hindernisse zu beseitigen", annehmen möchte[2]) — nicht nur eine negative Seite, sondern sie wirken, ebenso wie bei Pütter, Häberlin, Berg, zugleich positiv, die vernunftgemäßen

---

[1]) von welcher noch besonders zu handeln sein wird, s. S. 38 ff.

[2]) Vergl. O. v. Sarwey, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1883, Bd. II S. 32 Note 9.

und berechtigten Interessen der Staatsbürger befördernd;[1]) m. a. W. sie umfassen das ganze Gebiet der Staatsverwaltung mit Ausnahme der bereits früher ausgeschiedenen Staatsaufgaben, insbesondere das Gebiet der inneren Verwaltung.

Und in dieser Hinsicht, als Handbuch der inneren Verwaltung sind die Verdienste des Werkes ganz hervorragend. Denn kein Schriftsteller vor M. hat die Aufgaben der inneren Verwaltungsthätigkeit in dieser Vollständigkeit, Klarheit und Uebersichtlichkeit erfaßt und wissenschaftlich dargestellt.

Diesen Verdiensten bringt es keinen Eintrag, daß M. — wie wir sogleich sehen werden — auch eine Reihe rein volkswirtschaftlicher, nicht unmittelbar den Gegenstand staatlicher Thätigkeit bildender Angelegenheiten, ja selbst Fragen der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung und -Politik als Polizeisachen erklärt und für dieselben die „unterstützende" d. i. verwaltende Thätigkeit des Staates in Anspruch nimmt.

M. behandelt seine sämtlichen Polizeigegenstände unter drei großen Gesichtspunkten, nämlich in Beziehung auf die physische Persönlichkeit der Staatsbürger, ihre geistige Persönlichkeit und ihr Verhältnis zur Güterwelt.

1) Unter der Sorge der Polizei für die physische Persönlichkeit der Staatsbürger fällt nach M. vor allem die Einwirkung auf die Zahl der Bevölkerung (Begünstigung bezw. Erschwerung der Eheschließung, Einladung zu Einwanderungen bezw. Zwang zur Auswanderung 2c.), die Thätigkeit für Leben und Gesundheit (Verhinderung der Einschleppung ansteckender Krankheiten, Ueberwachung des Medizinalwesens 2c.) und gegen die Armut des Volkes (Errichtung von Armen- und Krankenhäusern, Koloniengründung 2c.).

2) In zweiter Linie obliegt der Polizei nach M. die Sorge für die geistige Persönlichkeit der Bürger und zwar einerseits die Verstandsbildung (Errichtung und Leitung der Schulen, Gründung von Bibliotheken 2c.), anderseits die sittliche, religiöse und ästhetische Bildung (Bekämpfung der Trunk- und Spielsucht, Erteilung des entsprechenden Religionsunterrichts, Veranstaltung von Kunstausstellungen 2c.)

---

[1]) An einem anderen Orte, in seiner Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl. 1872, S. 280 f., bezeichnet v. M. direkt als Aufgabe der Polizei „unmittelbar durch Anwendung der Gesamtkraft die Lebenszwecke der Bürger möglichst zu fördern."

3) Als dritte und letzte Beziehung der Polizei zu den Staatsbürgern erachtet M. die Sorge des Staates für das Vermögen der Bürger, worunter er begreift die Gewährung der Möglichkeit des Eigentumserwerbs und den Schutz des Eigentums (Verkauf von Staatsdomänen an kleine Grundbesitzer, Aufhebung des Lehenverbandes, Maßregeln gegen Feuer- und Wassergefahr 2c.), die Unterstützung der Landwirtschaft (Fixirung und Ablösung der Zehenten, Frohnden 2c., Regelung der Waldwirtschaft 2c.), Maßnahmen im Interesse von Handel und Gewerbe (Veranstaltung von Gewerbe-Ausstellungen, von Messen und Märkten, Festsetzung von Maß und Gewicht 2c.). —

Von besonderem Interesse und die Auffassung der Polizei von Seite Mohls weiter beleuchtend ist der von ihm erfundene Rechtsbegriff der vorbeugenden Rechtspflege oder Präventiv-Justiz, welchem er eine besondere Abhandlung, zuerst erschienen 1834, gewidmet hat.

M. konstruiert den Begriff der Präventivjustiz folgendermaßen: Allüberall, wo Schutz von Rechten in Frage ist, hat ausschließlich die Justiz ihren Wirkungskreis, nie eine andere Staatsthätigkeit, insonderheit nicht die Polizei.

Dieser Rechtsschutz wird aber auf doppelte Weise bewerkstelligt: einmal dadurch, daß der Staat drohenden Rechrsstörungen thunlichst zuvorkommt, zweitens dadurch, daß er das gestörte Recht möglichst schleunig und vollständig wieder herstellt.

Demnach zerfallen die Anstalten des Staates zur Sicherung der Rechte in zwei Abteilungen, die eine davon begreift „diejenigen Maßregeln, welche durch physischen Zwang verbrecherische Rechtsstörungen verhindern sollen“ d. i. die Präventivjustiz, die andere ist die wiederherstellende Rechtspflege, welche sich wieder in die bürgerliche und in die peinliche teilt.

Zur Rechtfertigung dieses Begriffes der Präventivjustiz macht M. geltend einerseits, daß die Pflicht des Staates, derhanden Rechtsverletzungen vorzubeugen, nicht zweifelhaft sein könne; anderseits, daß keinerlei Verwandtschaft zwischen Polizei und Präventivjustiz, wohl aber zwischen dieser und der wiederherstellenden Justiz bestehe, indem die Polizei Uebel beseitige, welche von der Uebermacht der äußeren Natur drohen, während vorbeugende und wiederherstellende Rechtspflege sich mit den dem menschlichen Willen entspringenden

Rechtsverletzungen beschäftige. Allerdings gibt M. hiebei zu, daß die Polizei ihre Thätigkeit teilweise auch gegen menschliche Handlungen richte, insoferne diese ohne widerrechtlich zu sein, die Interessen der Bürger verletzen; wenn nun zugleich solche zwar nicht widerrechtliche, aber nachteilige Handlungen und wirkliche Rechtsverletzungen zu einer und derselben materiellen Störung beitragen, so könne es schwierig sein, ob die Beseitigung dieser Störung der Polizei oder der Präventivjustiz zuzuweisen sei.

Als Mittel der vorbeugenden Rechtspflege — bezüglich deren im allgemeinen der Grundsatz zu gelten habe, daß sie immer innerhalb der Schranken des Rechtes und unter möglichster Schonung der Rechte der Staatsbürger zur Anwendung gelangen — bezeichnet M. die Auflage von Eides- und Kautionsleistung, Aufenthaltsbeschränkung, Ausweisung,[1]) Verbannung, Verhaftung, Haussuchung und Beschlagnahme. Die Anwendung des einen oder anderen dieser Mittel bestimme sich nach Art und Schwere der zu befürchtenden Rechtsverletzungen.

Hinsichtlich der Aufgaben der Präventivjustiz im einzelnen unterscheidet M. zwischen dem Schutz der Rechte des Staates und dem Schutz der Rechte des einzelnen Bürgers.

Unter dem Schutz der Rechte des Staates sei zu begreifen die Beobachtung der Gesellschaften und Vereine, die Aufsicht über die Volksversammlungen, die Fremdenkontrolle, Beschränkung des Waffenbesitzes, Zensur der Preßerzeugnisse, Verhinderung von Aufständen und Aufruhr, Maßregeln gegen Landesverrat,[2]) endlich solche zum Schutze des öffentlichen Eigentums gegen Diebstahl und Betrug von Seite der Staatsbeamten.

Dem Schutze der Rechte des einzelnen Bürgers seien dienlich Bestimmungen und Anstalten gegen Landstreicher

---

[1]) M. vertritt hiebei die Meinung, daß auch eine Ausweisung aus der Heimatgemeinde zulässig sein müsse, da auch gegenüber der Heimatgemeinde kein Recht bestehe, „gerade diese oder Einzelne ihrer Angehörigen besonders zu bedrohen“, und sagt, Mangels eines anderen möglichen Aufenthaltsortes müsse in diesem Fall die Verhaftung des Ausgewiesenen platzgreifen.

[2]) als solche bezeichnet M. die Unterbrechung des gesamten Verkehrs mit dem Staate, dem gegenüber Verrat zu befürchten ist: Einstellung des Handelsverkehrs, Aufhebung des Postenlaufes, Sperrung der Grenze für Reisende, ja sogar Beobachtung und eventuell Beschlagnahme des privaten Briefwechsels.

und Gauner d. i. gewerbsmäßige Diebe und Räuber,[1]) gegen Kindsabtreibung und -Tötung, gegen Zweikampf 2c., Ueberwachung theatralischer Darstellungen und literarischer Erscheinungen, Verhütung der betrüglichen Verleitung zur Auswanderung, der gewerbsmäßigen Kuppelei; speziell zum Schutze des Grundeigentums die Vermessung von Grund und Boden, Setzung von Marksteinen 2c.; zum Schutze sonstigen Vermögens die Anlegung von Hochstaplerlisten, Verbot der Quacksalberei, Verhinderung der Hazardspiele 2c., die Kontrolle gewisser Verträge (Grundabtretungs-, Familien- und Schenkungsverträge),[2]) sowie die Bestimmung gewisser Formen für besonders wichtige oder schwierige Rechtsgeschäfte, endlich die Verwaltung des Vermögens von hiezu unfähigen Personen (Abwesenheits-, Geisteskrankheits-, Alters- und Geschlechtsvormundschaft). —

Der Unterschied zwischen Polizei und Präventivjustiz soll also nach obigem darin bestehen, daß jene die Hindernisse beseitige, welche von seiten „übermächtiger äußerer Umstände" zu befürchten sind — worunter M. aber auch die gesamte positive Wohlfahrtspflege begreift —, während jene drohende Rechtsverletzungen verhüte.

Es ist nun interessant zu beobachten, wie M. bei einzelnen Gegenständen seiner Präventivjustiz dazu kommt, dieselben sowohl unter dem Gesichtspunkte der polizeilichen (in seinem Sinne) und der präventivjustiziellen Staatsthätigkeit zu betrachten. Wir ersehen daraus, daß auch er den Gedanken nicht abweisen konnte, daß neben der polizeilichen oder verwaltenden d. i. positiv wirkenden pfleglichen Staatsthätigkeit eine vorwiegend negative schützende Thätigkeit einhergehe, welche mittels zwingender Gewalt der ersteren freie Bahn zu schaffen habe.

---

[1]) Ueber deren originelle, selbsterfundene sog. jenische Sprache siehe die bei M. a. a. O. S. 253 citierte Literatur.

[2]) Hiebei kommt M., ganz abgesehen von der Frage, welchen Zusammenhang mit Justiz oder Polizei die Prüfung derartiger Verträge haben soll — wirklich zu den unhaltbarsten Ausstellungen, indem er beispielsweise es als „des Staates würdig" findet, bei bloßen Unbilligkeiten in einem der genannten Verträge von staatlicher Genehmigung den Berechtigten darauf aufmerksam zu machen und ihm das Rücktrittsrecht zu gewähren; mit solcher Verwarnung vor verlustbringenden Vertragsschluß thue der Beamte des Staates nur eine moralische Pflicht. — Nun hat sich die staatliche Rechtspflege mit moralischen Rechten und Pflichten jedenfalls nicht zu befassen; vollends aber hieße es eine Prämie auf die Dummheit oder den Leichtsinn setzen, wollte der Staat die Kontrahenten reiner Privatverträge in dieser Weise verbeistanden.

So behandelt M. z. B. das Armenwesen ganz richtig sowohl unter den Polizeigegenständen, indem der Staat den Armen den notwendigsten Lebensunterhalt zu gewähren hat, wie unter den Gegenständen der Präventivjustiz, indem er Maßregeln trifft, um die Vermögensrechte der Staatsbürger gegen widerrechtliche Angriffe von seite der Armen und Landstreicher zu schützen.

Ebenso die Gesundheitspflege: der Staat sorgt auf der einen Seite für richtige körperliche Entwicklung, für gesunde Wohnungen, für tüchtiges Heilpersonal, für Krankenhäuser ꝛc. und übt so polizeiliche Thätigkeit; auf der anderen Seite verbietet er die Quacksalberei, die Anpreisung von Geheimmitteln ꝛc., um Betrug zu verhindern, und übt so vorbeugende Rechtspflege.

Nun kennt aber M. eine derartige mit der polizeilichen Thätigkeit (in seinem Sinne) zusammenarbeitende Präventivthätigkeit nur insoweit, als Rechte — des Staates oder der einzelnen Bürger — zu schützen sind. Für die Vorbeugung gegen andere als rechtliche Verletzungen hat M. keine besondere Staatsthätigkeit; er rechnet diese vorbeugende Schutzthätigkeit unausgeschieden zu seiner Polizei, welche er, wie wir gesehen haben, ebenso wie seine Präventivjustiz mit Zwangsgewalt ausstattet. — Es liegt aber auf der Hand, daß der Schutz der nicht rechtlichen d. i. der sog. Verwaltungsinteressen des Staates nicht weniger wichtig ist als der Rechtsschutz und daß demnach nicht nur der rechtsschützende, sondern ebenso der verwaltende Staat einer zwingenden Präventivthätigkeit bedarf.

So ist diese Präventivthätigkeit in den gedachten Beispielen doch nicht nur dann und insoweit gegeben, als der Staat zum Schutze des Eigentumsrechtes der Bürger, das Umherstreunen der Bettler und Landstreicher, sowie die Kurpfuscherei verbietet, sondern ganz ebenso, wenn er zum Schutze der Einrichtungen seiner Armen- und Krankenpflege die Armen gewissen Aufenthaltsbeschränkungen unterwirft, Maßregeln gegen ansteckende Krankheiten trifft, Nahrungs- und Genußmittel untersucht u. s. w.

In den meisten Fällen — abgesehen von den heutzutage speziell als Sicherheitspolizei bezeichneten Angelegenheiten: Aufsicht auf Versammlungen und Vereine, Fremdenkontrolle, Maßregeln gegen Volksaufstände und Preßzensur — ist übrigens die Thätigkeit des Staates ganz die gleiche, ob sie nun bezweckt, Rechtsverletzungen zu verhüten oder sonstige Störungen der Staatsverwaltung zu verhindern. So wird durch das Verbot

des Bettels und der Landstreicherei nicht allein bezweckt, das Eigentum der Staatsbürger gegen die Vagabunden zu schützen, sondern auch um die Hindernisse einer geordneten Armenpflege zu beseitigen. Anderseits könnte man sagen, durch Maßregeln des Staates gegen ansteckende Krankheiten werden nicht nur die Einrichtungen der staatlichen Gesundheitspflege geschützt, sondern es wird ebenso das Recht auf Leben und Gesundheit verteidigt.

Wenn nun aber die schützende Präventivthätigkeit des Staates gegenüber der Rechtsordnung wie gegenüber der Polizei (im Sinne M.'s) in ihrem Wesen ganz die gleiche ist, so erscheint es nicht gerechtfertigt, dieselbe nur soweit sie die Rechtsordnung angeht, als eine eigene Staatsthätigkeit aufzufassen und zu behandeln, soweit sie aber die Verwaltung angeht, dieselbe als etwas vollständig Verschiedenes von dem Begriff der bezeichneten Präventivthätigkeit auszuschließen und als etwas Nebensächliches in dem Begriff der Verwaltung stillschweigend aufgehen zu lassen.

Die M.'sche Präventivjustiz leidet also in erster Linie an dem Mangel, daß sie sich von den beiden Hauptaufgaben des Staates, Rechtsschutz und Wohlfahrtspflege, nur auf die eine, den Schutz der Rechtsordnung, bezieht.

Außerdem aber irrt sie — und dies ist der schwerere Fehler — darin, daß sie die Thätigkeit, um die es sich hier handelt, der Justiz einverleibt, sie als Präventiv j u st i z, als vorbeugende R e ch t s p f l e g e bezeichnet. Denn diejenige Staatsthätigkeit, welche die Präventivjustiz M.'s besorgt, hat nach ihrem innersten Wesen, wie nach den Prinzipien ihres Handelns mit der Justiz keinerlei Gemeinschaft.

Die Justiz ist, wenigstens in ihrer ersten und wichtigsten Erscheinungsform, als Rechtssprechung im Zivil- und Strafprozesse, diejenige Staatsthätigkeit, welche die verletzte Rechtsordnung wiederherstellt, welche sich also gegen den vollendeten Bruch des Rechtes wendet; sie ist begriffsgemäß eine „wiederherstellende Justiz" — eine andere, wie eine vorbeugende Justiz, gibt es nicht.

Was aber die sog. f r e i w i l l i g e G e r i ch t s b a r k e i t anlangt, welche ja M. als einen kleinen Teil seiner Präventivjustiz behandelt,[1]) so ist vor allem zu bemerken, daß diese

---

[1]) Seite 40.

Thätigkeit nicht den polizeilichen Charakter der Mohlschen Präventivjustiz hat, indem sie keineswegs dazu bestimmt ist, drohenden Rechtsverletzungen mittels staatlichen Zwanges vorzubeugen, sohin primär negativ polizeilich zu wirken. Wenn nämlich der Staat handlungsunfähigen Personen Vormünder bestellt, für die Beurkundung gewisser, besonders wichtiger Verträge besondere Formen vorschreibt, Verlassenschaften auseinandersetzt u. s. w., so will er nicht nur polizeilichen Schutz gewähren, sondern positiv wirken zur Erfüllung seiner Aufgabe d. i. Aufrechthaltung der Rechtsordnung.

Dazu kommt noch ein anderes Moment, welches die nichtstreitige Rechtspflege von der M.'schen Präventivjustiz trennt. Alle Rechtspflege wird nämlich geübt von den hiefür bestellten Gerichten; jede von anderen Organen als den staatlichen Gerichten im Interesse des Rechtsschutzes geübte Thätigkeit ist nicht Justiz sondern Verwaltung.[1])

Daß die Präventivjustiz in die Hände der Gerichte zu legen sei, behauptet M. selbst nicht. Im Gegenteil, er ist von der Notwendigkeit überzeugt, die von der wiederherstellenden Rechtspflege immerhin verschiedene Thätigkeit der vorbeugenden Rechtspflege nicht unabhängigen Richtern, sondern eigenen Verwaltungsbehörden zu übertragen, welche aber doch als oberster Aufsichtsbehörde dem Justizministerium unterstellt sein müßten.[2])

Ferner ist zu beachten: das oberste Prinzip der Justiz ist die Gerechtigkeit. Hinsichtlich der Art und Weise ihrer Thätigkeit ist sie — wenigstens als Zivil- und Strafrechtssprechung — an strenge Formen, die Prozeßordnungen, gebunden. Die Präventivjustiz aber ist lediglich eine Hilfsthätigkeit der Justiz mit der Aufgabe, die Rechtsordnung gegen mögliche Verletzungen zu schützen[3]) und bezw. geschehene Verletzungen dem Richter zuzuführen,[4]) ohne deshalb selbst eine justizielle Thätigkeit zu

---

[1]) S. hieher P. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, 3. Aufl. 1895, Bd. I S. 642; Otto Mayer, deutsches Verwaltungsrecht 1895 Bd. I S. 7 ff., Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I S. 545 f.

Sämtliche heben übereinstimmend hervor, daß das Gebiet der Rechtspflege durch das „subjektive Moment" der Zuständigkeit der Gerichte bestimmt wird.

[2]) Näheres s. im zweiten Teil von Mohls Präventivjustiz, betitelt „formelle Grundsätze".

[3]) Wir bezeichnen diese Thätigkeit als Sicherheitspolizei.

[4]) Dies ist die sog. gerichtliche Polizei.

sein. Sie bewegt sich vielmehr in den freieren Bahnen der Verwaltung, beherrscht von deren leitendem Grundsatze der Zweckmäßigkeit.

Was schließlich noch den Umfang der vorbeugenden Rechtspflege anlangt, so geht M. über seine Definition derselben manchfach hinaus, indem er dieser neben einer Reihe sicherheitspolizeilicher Aufgaben — Vereins- und Versammlungspolizei, Fremdenkontrolle, Preßzensur — auch solche Maßnahmen überträgt, welche nicht unmittelbar den Zweck haben, „durch äußeren Zwang verbrecherische Rechtsstörungen zu verhindern"; so beispielsweise bei den zum Schutz des Eigentumsrechts erforderlichen Maßregeln: Vermessung der Grundstücke, Setzen richtiger Grenzsteine 2c., abgesehen von den Gegenständen der nicht streitigen Rechtspflege — Kontrolle gewisser Verträge, Vormundschaftswesen 2c., — welche, wie bereits dargethan, gleichfalls nicht hieher gehören.

M. nennt seine Präventivjustiz auch Rechtspolizei und ist die Bezeichnung an sich gar nicht unzutreffend. Denn die Präventivjustiz, richtiger Sicherheitspolizei, beabsichtigt den Schutz von Rechten mittels äußeren Zwanges, — welch letzteres Moment M. gleichfalls ganz zutreffend hervorhebt, — ist sohin Polizei im Dienste der Rechtsordnung.

Jedoch vom Standpunkte Ms. aus ist die Bezeichnung falsch, da er diese Thätigkeit ausdrücklich nicht als polizeiliche, sondern nur als richterliche gelten lassen will.

Im übrigen steht M. mit seiner Lehre von der Präventivjustiz vollständig allein da. Es hat sich kein Schriftsteller gefunden, der ihm auf diesem eigenartigen, die Grundprinzipien von Justiz und Verwaltung leugnenden Pfade gefolgt wäre.

M. selbst ist seiner Lehre treu geblieben und hat dieselbe noch ein Menschenalter später, in der 3. Auflage seines Systems der Präventivjustiz, welche, jedoch in rein äußerlicher Verbindung,[1]) als dritter Band seiner Polizeiwissenschaft im Jahre 1866 erschien, aufrecht erhalten und gegenüber den in

---

[1]) Diese Verbindung hatte M. bereits bei der 2. Auflage, erschienen 1845, vorgenommen, wobei er in dem Vorworte ausdrücklich betonte, daß er damit von seiner grundsätzlichen Trennung der Präventivjustiz von der Polizei nicht abgehen, sondern nur der Verlagshandlung zu Liebe thun wollte, was „im Belieben jedes Buchbinders" stand.

der Zwischenzeit von allen Seiten erfahrenen Angriffen,[1] allerdings ohne bemerkenswerte neue Gründe, verteidigt.

Auch in seiner Encyklopädie der Staatswissenschaften, in zweiter Auflage erschienen 1872, teilt v. M. die Rechtspflege des Staates ein in die vorbeugende und in die wiederherstellende. Erstere habe mit der Polizei nichts gemein, da es unrichtig sei, daß die Polizei grundsätzlich jede Abwendung künftiger Uebel zum Gegenstande habe, ferner da sowohl die sachlichen wie die formellen Grundsätze über die Aufrechthaltung der Rechtsordnung andere seien als die über die Förderung der Interessen der Bürger. Die Abwendung künftiger Rechtsstörungen müsse vielmehr als Justizsache anerkannt und der Rechtspflege einverleibt werden, unter welch letzterer zweckmäßiger Weise die sämtlichen Aufgaben des Rechtsschutzes als ein Ganzes behandelt würden.

3. Zimmermann, Bluntschli u. A.

Das namhafteste Werk der nächsten Zeit ist „Die deutsche Polizei im 19. Jahrhundert“ von Gustav Zimmermann, erschienen 1845/49.

---

[1]) Bemerkenswert erscheint in dieser Richtung ein Aufsatz von Prof. Schäffle in der Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jahrgang 1862 über „die Konkurrenz der Organe des Staatslebens 2c.“, in welchem (S. 600 ff.) u. A. darauf hingewiesen wird, daß „die Unterscheidung zwischen Prävention und Repression eine so formale, den Wesensunterschied von Justiz und Polizei so wenig erschöpfende, so wenig an der einzelnen Handlung, sei es der Justiz, sei es der Polizei praktisch durchführbar“ sei, daß man davon absehen sollte, nach dieser Richtung den Gegensatz zwischen Justiz u. Polizei zu bestimmen. Denn zur Vorbeugung gegen Rechtsverletzungen könne sowohl die Justiz wie die Polizei das berufene Organ sein; und es sei ebenso Sache der Polizei, Störungen des öffentlichen Rechtes (Aufständen u. s. w.) vorzubeugen, als es der Justiz zukomme, in der freiwilligen Gerichtsbarkeit Rechtsbenachteiligungen der Mündel, Abwesenden, Erbschaftsinteressenten, Hypothekgläubiger 2c. zu begegnen. — Und weiterhin sagt Schäffle: „Präventivfunktionen für jeden Rechtsschutz sind der Justiz nur insoweit anzuvertrauen, als dieselben der besonderen Garantieen der Justiz bedürfen, ihren Formen zugänglich und ihren Fähigkeiten angemessen sind“; im allgemeinen dürften die Eigenschaften der Polizei dem betr. Präventivzwecke oder dem jeweiligen Stadium der Prävention entsprechen. —

Zur Widerlegung des Begriffs der Präventivjustiz s. auch Stein, Verwaltungslehre, 4. Teil, 1867, S. 25 f.

Leider hält, um gleich ein Wort zur Kritik des Werkes zu sagen, der wissenschaftliche Wert des Buches mit dessen Volumen nicht gleichen Schritt.

Zwar bin ich weit von dem harten Urteil von Mohls [1]) entfernt, welches in dem Satze ausklingt: „niedrig in Auffassung, roh in der Form“, — Z. zeigt wenigstens Ansätze zu juristischen Gedanken, die vor ihm an der Polizei nicht verschwendet wurden, — aber gleichwohl enthält es eine Reihe der schwersten Fehler: überall die verwirrendste Unordnung, die tiefste Unklarheit; dazu die interessant sein sollende, in Wirklichkeit aber oft recht abgeschmackte Sprache — das alles möchte wohl der Befürchtung Raum geben, welche der Verfasser selbst einmal [2]) (wie in prophetischem Geiste) ausspricht, es möchte sein „Polizeibuch“ in jene Handbibliothek geraten, „aus welcher man zu einschläferndem Zweck nach Tisch oder vor Schlafgang greift“. —

Z. nennt die Polizei „ein Stück aus der Staatsverwaltung im Innern des Landes“ und definiert dieselbe folgendermassen:

„Die Polizei ist ein öffentliches Behördeninstitut [3]) im Innern des Staates, das neben der Justiz auf die Weise für die Erhaltung der öffentlichen Ordnung thätig ist, daß es alle Verhältnisse und Vorfälle, welche sich auf den Ordnungszustand beziehen, dauernd und systematisch beobachtet; ferner den Ordnungsstörungen, die drohen oder beginnen, mögen sie aus dem Bereiche der Naturkräfte oder des menschlichen Thuns kommen, vorbeugt; endlich im Gebiete der Ordnung vorhandene Unregelmäßigkeiten bekämpft, geschehene Frevel aber entdeckt und deren Urheber zur Strafe bringt“.

Wir sehen, die Polizei erscheint auch ihm [4]) nicht als eine selbständige, auf Erfüllung eines besonderen Staatszweckes ge-

---

[1]) In der 3. Aufl. seiner Polizeiwissenschaft.

[2]) A. a. O. Bd. I. S. 339.

[3]) Die Bezeichnung der Polizei als Behördeninstitut anstatt als Staatsthätigkeit ist wohl auffallend. Doch bei einem Schriftsteller wie Z., der sich vornehmlich mit der Organisation der Polizeibehörden beschäftigt u. hiebei Polizeiorgane und Polizeibegriff kaum zu unterscheiden weiß, darf eine so unerwartete Aufstellung nicht zu sehr überraschen. Ein andermal, beispielsweise bei Ziehung der Grenzen zwischen Polizei und anderen Staatsthätigkeiten, erweist er uns den Gefallen, die Polizei eine Thätigkeit zu nennen.

[4]) Was wir schon von dem Rechtsstaatler Fichte konstatieren konnten; s. S. 34.

richtete Thätigkeit, sondern als ein der gesamten Verwaltung innewohnendes Prinzip des Schützens gegen Ordnungsstörungen.

Dieser gute Kern in der Auffassung Zs. zeigt sich besonders augenfällig bei seiner Besprechung einzelner Verwaltungsaufgaben und ihrer Beziehungen zur Polizei. Hiebei werden wir nämlich gewahr, daß Z. innere Verwaltung und Polizei, Begriffe, die vor ihm nie auseinandergehalten wurden, ganz scharfsinnig unterscheidet.

So konstatiert Z. ganz zutreffend: die Förderung von Sitte und Religion, die Schaffung und Erhaltung von Verkehrswegen, die Sorge für das Bauwesen, die Heimat- und Aufenthaltsangelegenheiten, die Armenversorgung, Hebung von Handel und Gewerbe ꝛc. gehören an und für sich nicht zur ordnungserhaltenden d. i. polizeilichen Thätigkeit des Staates, sondern zur inneren Verwaltung. Wo aber die Beseitigung von Gefahren gegen Sitte und Religion (z. B. öffentliche Unzüchtigkeiten, Trunkenheit, Tierquälerei u. dergl.), bezw. von Verkehrshindernissen, ferner Maßregeln gegen Feuergefahr oder Baufälligkeit der Häuser, die Fremdenkontrolle, die Ueberwachung der Messen und Märkte, die Aufsicht über den Gebrauch von Maß und Gewicht ꝛc. in Frage sind, da handelt es sich um die Erhaltung der öffentlichen Ordnung, sohin um Polizei.

Hinsichtlich des Verhältnisses von Polizei und Justiz führt Z. u. a. aus, die Justiz sei an Gesetze gebunden, nach welchen sie strenge zu urteilen habe, der Polizei aber seien durch die Gesetze nur allgemein Richtung und Grenzen gezogen, innerhalb deren sie — im einzelnen Falle ganz nach freiem Ermessen — handeln soll. Diese Unterscheidung erscheint durchaus anerkennenswert.

Die oberste Aufgabe der Justiz besteht nämlich einzig und allein in der Anwendung der Gesetze. Schutz und Durchführung der in den Gesetzen festgelegten Rechtsordnung ist der Zweck, Gerechtigkeit die Richtschnur ihres Handelns.

Die Verwaltung aber und mit ihr die Polizei ist nur negativ begrenzt durch die Gesetze, indem sie innerhalb deren Schranken frei und primär von Zweckmäßigkeitsgründen geleitet die materielle und geistige Wohlfahrt des Volkes im Auge hat. Ihr Zweck ist Förderung der staatlichen Verwaltungs-

interessen — resp. Zweck der Polizei speziell der Schutz gegen deren Gefährdung, ihr Prinzip Zweckmäßigkeit.[1])

Freilich zieht Zimmermann nicht diese volle Konsequenz aus der von ihm vorgenommenen Unterscheidung. Im Gegenteil, er wirft dieselbe sofort wieder über Bord, indem er z. B. direkt leugnet, daß die Justiz die Idee der Gerechtigkeit, die Polizei das Prinzip der Nützlichkeit vertrete, oder indem er behauptet, die Justiz schütze auch andere als rechtliche Interessen.

Das ist eben Zimmermannsche Konsequenz!

Schließlich verrückt Z. auch den Satz wieder, daß die Polizei die ganze Staatsverwaltung durchdringe, indem er derselben nicht nur die Angelegenheiten der Kirche, sondern auch die der Staatswirtschaft, der Finanz- und des Militärwesens gegenüberstellt und sie so in der Hauptsache auf das Gebiet der inneren Verwaltung beschränkt. —

Eine sehr wesentliche Förderung des wissenschaftlichen Polizeibegriffs liefert J. C. Bluntschli in seinem allgemeinen Staatsrecht, 1852.

Bl. hat den starren Rechtsstaatsbegriff der Kautschen Schule abgestreift und ist zum Bannerträger unserer modernen Auffassung vom Staatszwecke geworden, wonach dem Staate nicht nur der Schutz der Rechtsordnung, sondern in gleicher Weise, wenn auch in den Schranken der Gesetze, die Beförderung des Volkswohles obliegt.

„Es gibt“, sagt Bl.,[2]) „zwei große Staatsprinzipien, welche wie zwei leuchtende Gestirne das Leben des Staates erhellen und befruchten, welche beide die Form und den Inhalt des Staates bedingen: die öffentliche Wohlfahrt und das Recht“.

Von der Polizei sagt Bl.: „die obrigkeitliche Sorge für die öffentliche Sicherheit und Wohlfahrt in ihren täglichen Bedürfnissen, die Sorge als befehlende und verbietende, als eingreifend wirksame Staatsgewalt ist die Aufgabe und das Wesen der Polizei“. Und er wiederholt nochmal: „Sie ist in ganz besonderem Sinne Gewalt“.

Bl. betont hier als der Erste ein bedeutsames Begriffsmerkmal der Polizei, nämlich die staatliche Gewalt, womit sie ihre Thätigkeit übt.

---

[1]) S. Schulze, a. a. O. S. 30 ff.
[2]) a. a. O. S. 36.

Die einzelnen Richtungen der polizeilichen Thätigkeit zu bestimmen und abzugrenzen, bezeichnet Bl. als unmöglich. „Die Polizei geht vom Zentrum des Staates aus nach allen Richtungen der Peripherie und kann den mannigfaltigen Anregungen des Lebens nur genügen, wenn sie mit innerer Freiheit thut, was der Moment und die Eigentümlichkeit jedes einzelnen Falles .... fordert. Ihre Aeußerungen sind so reichhaltig und verschiedenartig wie die Erscheinungen des Lebens, auf welche sie sich beziehen“.

Gleichwohl führt Bl. die „Hauptfunktionen der Polizeigewalt“ auf, wobei er jedoch seinen Polizeibegriff, in erster Linie hinsichtlich des Merkmals des staatlichen Zwanges, wieder zu verwischen scheint.

Es ist nämlich, wie wir sofort sehen werden, lange nicht bei allen von Bl. genannten Gegenständen der polizeilichen Thätigkeit ohne weiteres die Anwendung staatlichen Zwanges in Frage; und wenn und insoweit dies auch der Fall ist, so doch wohl nicht in höherem Maße als bei sämtlichen übrigen Verwaltungsangelegenheiten des Staates, — welche eben alle eine verwaltende und eine polizeiliche Seite haben, so daß die Bezeichnung als „Hauptfunktionen“ der Polizeigewalt kaum gerechtfertigt erscheint.

Vollends aber entfernt sich Bl. von dem richtigen Polizeibegriff, wenn er im weiteren Verlaufe seiner Darstellung sagt, die polizeiliche Sorge für Sicherheit und Wohlfahrt habe sowohl eine negative Seite, „indem sie drohenden Schaden abwendet und Hindernisse der freien Bewegung entfernt“, als auch eine positive, welche das Gemeinwohl fördert. — Mit diesem Satze verliert Bl. den Boden für ein speziell der Polizei eigenes, sie von anderen Staatsthätigkeiten unterscheidendes Begriffsmerkmal. Denn welche Staatsthätigkeit in der ganzen Verwaltung des Staates fördert am Ende nicht das Gemeinwohl mittels staatlicher Gewalt? Oder sollte überall, wo der Staat zur Erfüllung seiner Zwecke — und diese sind nach Bl. selbst Schutz der Rechtsordnung und Beförderung des Volkswohles — Gewalt anwenden muß, diese Thätigkeit Polizei sein? Dies wird wohl niemand behaupten.[1])

Nun ist zwar ohne weiteres zuzugeben, daß alle Staatsthätigkeiten gewisse Berührungspunkte miteinander haben, da

---

[1]) Vergl. hieher auch Otto Mayer, a. a. O. Bd. I S. 248.

sie ja alle dem gleichen Staatszwecke dienen, daß demgemäß auch die Polizei, indem sie gegen drohende Gefahren schützt und Hemmnisse beseitigt, sohin negativ thätig ist, häufig zugleich eine positiv fördernde Wirkung erzielt. Allein um deswillen sind doch Unterscheidungen der verschiedenen Staatsthätigkeiten ganz wohl möglich, und geht es, was die Polizei betrifft, nicht an, die positive Förderung des Gemeinwohls schlechthin der Polizei zuzuweisen, wenn schon eine solche Förderung im Erfolge, mittelbar wohl auch in der Absicht der polizeilichen Thätigkeit gelegen war.

Zur Gewinnung eines richtigen Begriffes von dem Wesen einer Staatsthätigkeit erscheint es vielmehr notwendig, die erste und Hauptabsicht derselben und die besondere Art und Weise ihres Wirkens ins Auge zu fassen und darnach sie von Thätigkeiten mit primär anderen Absichten und anderen Aeußerungsformen zu unterscheiden. — Deshalb hätte auch Bl., um zu einem scharf abgegrenzten Polizeibegriff zu gelangen, seine spezifisch „befehlende und verbietende Staatsgewalt“ von dem großen Gebiete der positiven Wohlfahrtspflege sollen trennen statt sie mit derselben zu vermengen. —

Seiner eben erörterten Auffassung entsprechend rechnet also Bl. zur Polizei die Sorge für die Nahrung des Volkes — insbesondere Begünstigung der Einfuhr und Erschwerung der Ausfuhr in Zeiten der Teuerung, ferner die Sorge für die leibliche Gesundheit des Volkes — Beaufsichtigung der Medizinalpersonen, Maßregeln gegen ansteckende Krankheiten, Schaffung von Kranken-, Irren- und Gebäranstalten, Aufsicht auf öffentliche Brunnen, Trockenlegung von Sümpfen, weiterhin die Sorge für die sittliche Wohlfahrt des Volkes — hierunter Preßzensur, Gesinde- und Vormundschaftswesen, desgleichen die Armenversorgung,[1]) endlich die Sorge für die Sicherheit des Vermögens — Maßregeln gegen Feuer- und Wassergefahr (auch Gründung von Feuerassekuranzen, Regelung der Ströme, Erbauung von Dämmen 2c. werden hier als Feuer- bezw. Wasserpolizei bezeichnet) — und der Personen, welch' letztere an die Rechtspflege angrenze, indem sie den drohenden Rechtsbruch zu verhüten suche, während die Justiz über den vollendeten Rechtsbruch entscheide.

[1]) Hiebei sei es u. A. Sache der Polizeigewalt, gegenüber armen Waisen und gebrechlichen armen Leuten den „obervormundschaftlichen Schutz und die Pflege des Staates“ zu üben.

Außerdem spricht Bl. auch noch von einer volkswirtschaftlichen Polizei, welche in der Finanz- und Volkswirtschaft thätig werde.

In den späteren Auflagen seines bezeichneten Werkes betont Bl. auch bei Erörterung der einzelnen Funktionen der Polizeigewalt das Moment der Gewalt etwas mehr. So gibt er in der 6. Auflage, erschienen 1885, wenigstens zu, daß in dem oben erwähnten Falle, wo der Staat armen Waisen und Kranken „seinen obervormundschaftlichen Schutz und seine Pflege“ gewährt, die wesentliche Thätigkeit nicht Gewaltübung, sondern Pflege ist. Daneben läßt er aber die Errichtung von Spitälern rc., die Trockenlegung von Sümpfen, die Erbauung von Dämmen, die Anlegung und Unterhaltung von Straßen, Brücken, Eisenbahnen u. dergl. nach wie vor als Polizeigegenstände erscheinen.

Heinrich Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, in 5. Auflage erschienen 1867 versteht unter der Polizeihoheit „das Recht der Staatsgewalt, beobachtend, Nachteiligem vorbeugend und Rechtswidriges verhindernd, das Nützliche dagegen befördernd auf alle denkbaren Verhältnisse des inneren Staatslebens im öffentlichen Interesse einzugreifen“.

Die Form dieser Begriffsbestimmung erinnert an diejenige Zimmermanns, doch sachlich will Zöpfl dem Polizeibegriff nicht die Einschränkung jenes Schriftstellers geben, sondern hierunter das ganze Gebiet der inneren Verwaltung begreifen, indem er ausdrücklich sagt, daß die Polizei „in ihren höheren Stufen“ vorzugsweise als Regierung des Innern oder innere Verwaltung bezeichnet wird, während der Name Polizei häufig nur für einige „niedere Arten ihrer Thätigkeit“, wie namentlich die Sicherheitspolizei, gebraucht werde.

Beachtenswerter erscheint Heinrich Albert Zachariae in seinem deutschen Staats- und Bundesrecht, in 3. Auflage erschienen 1867, 2. Teil S. 276 ff.

Zachariae unterstellt seiner Polizeihoheit, welche mit Justiz-, Finanz- und Militärhoheit die gesamte Staatsverwaltung beherrscht, im Prinzip das ganze Gebiet der inneren Verwaltung. Doch nimmt er wenigstens die übliche Unterscheidung zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei auf und begreift unter der letzeren die auf positive Förderung der materiellen und geistigen Interessen der Staatsbürger gerichtete Thätigkeit — insonderheit Schaffung von Einrichtungen und

Anstalten, welche die einzelnen entweder gar nicht oder nur unvollkommen oder mit unverhältnismäßigen Kosten ins Leben rufen könnten; dagegen beläßt er der Sicherheitspolizei den negativen Charakter des Schutzes gegen Gefahren.

Der Unterschied zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei komme, sagt Z., auch bei der Frage der Anwendung von Zwang zum Ausdruck. In der Sicherheitspolizei, welche die Absicht habe, die Grundlagen der bürgerlichen Ordnung überhaupt gegen öffentliche Verletzungen sicher zu stellen und bereits entstandene oder zu besorgende Gefahren zu beseitigen, sei die Anwendung von Zwangsmitteln gerechtfertigt, während auf der anderen Seite niemand gezwungen werden könne, von den Anstalten Gebrauch zu machen, welche die Wohlfartspolizei den Staatsbürgern darbietet.

Z. will also im Gegensatz zu jenen Schriftstellern, welche schon vor ihm die Polizei mit innerer Verwaltung identifiziert haben,[1]) seiner Wohlfahrtspolizei überhaupt keine Zwangsgewalt zur Seite stellen. Hiebei scheint er sich aber die von Mohl mit Recht hervorgehobene Thatsache nicht vergegenwärtigt zu haben, daß es eine Reihe von Anstalten der Wohlfahrtspflege gibt, welche, ohne daß sie von allen Staatsbürgern gleich respektiert und benützt werden, ihren Zweck nicht erfüllen können, weshalb gegen Widerspenstige Zwang angewendet werden muß. Ueberhaupt könnte keine Staatsthätigkeit ihre Aufgabe erfüllen, wenn sie nicht die Gewalt in sich trüge, ihren Aeußerungen nötigen Falls mit Zwang Anerkennung zu verschaffen. Demnach ist auch eine staatliche Wohlfahrtspflege oder — wie Z. sagt — Wohlfahrtspolizei ohne Zwangsgewalt nicht denkbar.

Interessant und im allgemeinen zutreffend ist Zachariäs Grenzbestimmung der Polizeigewalt. Von seinem Standpunkt aus handelt es sich natürlich nur um die sicherheitspolizeiliche Gewalt, da er, wie erwähnt, für seine Wohlfahrtspolizei Gewalt nicht beansprucht.

Die rechtlichen Grenzen der Polizei im allgemeinen, konstatiert Z., sind dieselben, welche für die Staatsgewalt gelten d. h. sie darf keine außer der Sphäre des Staates liegenden Zwecke verfolgen; ferner sie darf sich keiner widerrechtlichen, die bürgerliche Freiheit vernichtenden Mittel bedienen, endlich darf sie keine exceptionellen, im Gesetze nicht begründeten Rechtsbeschränkungen vornehmen.

[1]) Bezügl. R. v. Mohl s. S. 37.

Die Grenzen der Polizei gegenüber der Justiz im besonderen und speziell gegenüber der Strafjustiz bestimmt Z. durch den Grundsatz, daß an und für sich in dem Wesen der Polizei keine Strafgerichtsbarkeit liege; diese sei eine rein richterliche, in das Gebiet der Justiz gehörige Funktion. Lediglich eine Anerkennung dieses Grundsatzes sei es, daß in der neueren Gesetzgebung die sog. Polizeistrafgerichtsbarkeit wieder den Gerichten zuerkannt wurde.[1]) Wo aber die Polizeibehörden die Untersuchung und Bestrafung der sog. Polizeidelikte noch haben, müsse dies als eine ihnen übertragene richterliche Funktion betrachtet und daher die Anwendung der Formen des gerichtlichen Verfahrens verlangt werden.

In einem besonders nahen Verhältnis zur Justiz stehe die gerichtliche Polizei, welcher die Unterstützung der Justiz, insbesondere durch vorläufige Nachforschung über strafbare Handlungen, durch provisorische Untersuchungsmaßregeln rc., zukomme.

Seiner Begriffsbestimmung zufolge bezeichnet Z. als „Hauptgegenstände der Polizei“ auf der einen Seite die Angelegenheiten der Sicherheitspolizei — im besonderen Vereins- und Versammlungspolizei, Fremden-, Preßpolizei u. s. w., auf der anderen Seite aber eine Reihe von Gegenständen der inneren Verwaltung, ohne hiebei zwischen der pflegenden Verwaltungs- und der schützenden Polizeithätigkeit zu unterscheiden. So behandelt er als weitere Polizeigegenstände: Schutz und Versorgung der Armen und Hilfsbedürftigen,[2]) Beförderung der öffentlichen Sittlichkeit durch Verhinderung unmäßigen Trinkens, der Kuppelei, der Hazardspiele, durch Beschlagnahme unzüchtiger Schriften u. s. w.; desgleichen die Bekämpfung von Wasser- und Feuergefahren, wozu er auch die Sorge für die nötigen Feuerlöschmittel, die Bereithaltung entsprechender Löschmannschaften, die Errichtung von Assekuranzanstalten, die Anlegung von Hochwasserdämmen rc. rechnet; ferner die Gesundheitspflege und das Medizinalwesen, das Gesindewesen, außerdem als „Staats-

---

[1]) In § 182 Note 7 a. a. O. führt Z. die hierauf bezüglichen Gesetze der deutschen Staaten an.

[2]) Hierunter behandelt Z. auch die sog. Vormundschaftspolizei, d. i. die Bestellung von Vormündern für Personen, die wegen Alters, Krankheit oder aus anderen Gründen ihre Angelegenheiten nicht selbst besorgen können; diese Vormundschaftspolizei sei aber „in formeller Hinsicht“ überall mit der Civilgerichtsbarkeit verbunden.

wirtschaftspolizei" die Beobachtung der Bevölkerungsziffer, Förderung der Landwirtschaft, Regelung des Gewerbebetriebs, des Handelsverkehrs, der Schiffahrt, Anlegung und Unterhaltung von Straßen, Eisenbahnen, Telegraphenlinien, Ordnung des Postwesens, der Münzen, der Maße und Gewichte, endlich des Schulwesens.

4. Lorenz v. Stein.

Aehnlich wie schon Bluntschli[1]) betont Lorenz Stein in der als erster Teil seiner Verwaltungslehre 1865 erschienenen Lehre von der vollziehenden Gewalt, S. 196 ff., die Zwangsgewalt der Polizei. — Das Polizeirecht oder Zwangsrecht ist ihm neben dem Verordnungsrecht und dem Recht der Aemterorganisation eine „Form der Regierungsgewalt" und zwar diejenige, „vermöge deren die einzelne Persönlichkeit gezwungen ist, dem Willen des Staates sich im einzelnen Falle gemäß zu verhalten".

Doch sei im Verfassungsstaate die Zwangsgewalt des Staates nicht mehr unbeschränkt wie vordem, sondern sie habe ihre Grenze in dem gesetzlichen Rechte, welches über die Gewaltanwendung gegenüber dem Einzelwillen bestimmt; sie müsse also sein ein Zwangsrecht.

Die Form des Zwangsrechtes sei die des Befehls, der Strafdrohung oder der wirklichen Bestrafung. Letztere sei aus Zweckmäßigkeitsgründen demselben Organe zu überlassen, welches die Kompetenz zur Strafandrohung hat, obschon im Prinzip für die Anwendung der Strafe die Gerichte allein kompetent seien.

Das Maß des Zwanges sei für die einzelnen Verwaltungsgebiete, als deren drei hauptsächlichste Finanz-, Justiz- und innere Verwaltung in Betracht kämen, sehr verschieden. Für die Finanzverwaltung sei es in den Verordnungen über die Steuerexekution, in den Regulativen für die Zoll- und Finanzwache 2c. gegeben, für die Zivilrechtspflege der Exekutionsordnung, für die Strafrechtspflege im Kriminalprozeß, für die innere Verwaltung aber in der Polizeistrafe, welche auf die Nichtbefolgung der einzelnen Verordnungen der Verwaltungsorgane gesetzt werde.

---

[1]) S. S. 48.

St. verallgemeinert hier, wie wir sehen, die Zwangsgewalt der Polizei noch mehr als Bluntschli. Dieser will wenigstens nur der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Zwangsgewalt des Staates leihen; St. aber sieht in der Polizei ein prinzipielles Recht der vollziehenden Gewalt d. i. der Verwaltung in allen ihren Thätigkeiten.

Diesen Begriff der Polizei als die „Zwangsgewalt in der Verwaltung“ hat Otto Mayer, a. a. O. S. 248 zutreffend widerlegt.[1])

St. hat diesen Polizeibegriff bereits im 4. Teil seiner Verwaltungslehre 1867, in welchem er speziell von dem „allgemeinen Polizeirecht“ und „von der Sicherheitspolizei“ handelt, wieder aufgegeben. In dieser Abhandlung bezeichnet er als Polizei nicht mehr alle Zwangsgewalt in der Verwaltung, sondern nur „insofern der Gegenstand derselben eine öffentliche Gefährdung und ihre Aufgabe ein Schutz ist“.

Dies sind in der That die richtigen Begriffsmerkmale der modernen Polizei.

Die Polizei ist, wie St. weiter sagt, „indem sie in allen Punkten des gesamten Lebens die Einzelnen vor den Gefahren zu schützen hat, die aus dem Uebermaß irgend einer Kraft entstehen“, die negative Seite der Verwaltung, deren System sie sich naturgemäß anschließt.

In letzterer Beziehung unterscheidet St. an dieser Stelle einen allgemeinen Teil der Polizeilehre, welcher alles dasjenige enthalte, was in allen Funktionen der Polizei gleichartig sei,[2]) und einen besonderen Teil, welcher nach den drei großen Gebieten der Staatsverwaltung, — Finanz, Justiz und innere Verwaltung, — zerfalle in Finanzpolizei, Polizei der Rechtspflege oder gerichtliche Polizei und eigentliche Verwaltungspolizei.

Diese letztere empfange ihr System wiederum von der inneren Verwaltung selbst, weshalb man von einem Rechte der Bevölkerungs-, Gesundheits-, Bildungs-, Verkehrspolizei 2c.

---

[1]) S. S. 71.

[2]) In der Einleitung zu diesem Werke widerruft allerdings St. diese Systematik wieder, indem er darzuthun sucht, daß der richtige Platz für das allgemeine Polizeirecht in der oben erörterten Abhandlung über die vollziehende Gewalt gewesen wäre, als deren „organischer Teil“ dasselbe zu gelten habe.

spreche. Jeder dieser Begriffe enthalte „die Gesamtheit von Grundsätzen und Maßregeln, welche die Verwaltung zum Schutze jedes dieser bestimmten Lebensverhältnisse gegen die dasselbe bedrohenden Gefahren ergreift, während die Verwaltung im engeren Sinne die Maßregeln zur Förderung der Entwicklung bedeutet".

Die Polizei der Rechtspflege oder die gerichtliche Polizei[1]) im Sinne Sts. ist nicht etwa identisch mit Sicherheitspolizei oder mit gerichtlicher Polizei im heutigen Wortsinne, sondern sie ist diejenige Staatsthätigkeit, welche den Zweck hat, das gerichtliche, insbesondere das strafgerichtliche Verfahren (hinsichtlich der Herstellung der Beweismittel, des Zeugniszwanges, der Untersuchungshaft und der Freilassung gegen Kautionsleistung) zu unterstützen und das gefällte Urteil zu vollstrecken, insoferne hiebei ein Eingreifen in die persönliche Freiheit notwendig ist. Mit anderen Worten: die gerichtliche Polizei Sts. soll dem Verfahren und dem Urteilsspruch der Gerichte zwangsweise Geltung und Vollziehung gewähren, sowie dies die Verwaltungspolizei gegenüber den Anordnungen der Verwaltungsbehörden thut.

Die Beweisführung Sts. in dieser Richtung ist allerdings sehr gezwungen und kaum verständlich.

Wenn St. den Satz aufstellt, das strafgerichtliche Verfahren sei Sache der Polizei, insoweit hiebei staatlicher Zwang angewandt werden muß, so übersieht er vor allem, daß ganz naturgemäß jede Staatsthätigkeit mit Zwangsgewalt ausgestattet sein muß, wenn sie nicht unzähligemale illusorisch werden will,[2]) daß demgemäß auch die Strafrechtspflege hinsichtlich ihres Verfahrens, und nicht minder hinsichtlich der Strafvollstreckung, mit eigener Zwangsgewalt wirkt, welche sie also nicht erst bei der Polizei entlehnen muß.

Wäre die Polizei nichts anderes als die zwangübende Seite der gesamten Staatsverwaltung, mit Einschluß also der Rechtspflege, so wie sie St. in seiner vorerörterten Lehre von der vollziehenden Gewalt thatsächlich aufgefaßt hat, so wäre von derselben als von einer besonderen Staatsthätigkeit überhaupt nicht zu handeln, und es wäre dann auch nicht nötig gewesen, daß hier St. zwischen gerichtlicher und Verwaltungspolizei

---

[1]) Die Finanzpolizei interessiert hier nicht weiter.
[2]) S. auch S. 52, 62.

unterschied, da diese Unterscheidung mit der zwischen Justiz und Verwaltung zusammen fallen müßte, ohne daß die beiden gemeinsame „Polizei“ d. i. Gewalt ein Unterscheidungsmerkmal abgäbe.

Ein wenig stichhaltiger Grund für die Meinung, das strafprozessuale Verfahren, speziell die Herstellung der Beweismittel[1]) 2c., sei nicht gerichtliche, sondern polizeiliche Thätigkeit, ist es, wenn St. anführt, einem Strafverfahren im Sinne einer gerichtlichen Thätigkeit müsse die Gewißheit eines geschehenen Verbrechens zu Grunde liegen; dagegen sei „alles das, was dem auf der Gewißheit eines geschehenen Verbrechens begründeten Strafverfahren vorausgeht, ein strafpolizeiliches Verfahren.“ — Das sieht gerade so aus, als wenn die richterlichen Urteile es einzig und allein mit zur Evidenz erwiesenen Strafthaten zu thun hätten und als ob demnach alle nicht voll bewiesenen Verbrechen überhaupt nicht vor den erkennenden Richter gelangten, sondern etwa mit einer „gerichtlichen“ Polizeiverfügung erledigt würden. Es ist heute wohl außer Streit und Zweifel, daß das gesamte Strafverfahren, auch insoweit es der Erlangung der „Gewißheit eines geschehenen Verbrechens“ dient, ein gerichtliches ist und unter den Kautelen der gerichtlichen Prozeßgesetze sich abspielt.

Neben der eben erörterten rein gerichtlichen d. i. von den Gerichten und unter deren Haftung geübten Polizei läßt St. jedoch auch die gerichtliche Polizei in unserem Sinne gelten und bezeichnet diese als die aus dem Rechte der Verwaltungspolizei fließende und unter deren Haftung geübte polizeiliche Verfolgung von Verbrechen ohne Auftrag des Gerichts. Sie sei in diesem Sinne „eine strafgerichtliche Funktion, verbunden mit verwaltungspolizeilichen Rechte, für welche demnach nicht das Recht des gerichtlichen Verfahrens, sondern das Recht der Verwaltungspolizei die Grenze bestimme, innerhalb deren sie die Freiheit des Einzelnen zum Zwecke der Verfolgung von Verbrechen beschränken dürfe.

---

[1]) Hievon spricht allerdings auch die in dem franz. Gesetz code d'instruct. crim. Art. 8 enthaltene Definition der gerichtlichen Polizei: la police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les prenres, et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. Allein die police judiciaire des franz. Rechts ist nicht wie die gerichtliche Polizei Sts. gleichbedeutend mit Zwangsgewalt in der Rechtspflege, sondern sie war vorbildlich für unseren heutigen Begriff der gerichtlichen Polizei, welche die Verbrechen entdeckt und sie vor den Richter bringt; s. auch S. 64, 73 ff.

Der Polizeilehre in ihrem allgemeinen und besonderen Teile stellt St. gegenüber die Sicherheitspolizei.

Der Begriff der Sicherheitspolizei, welcher früher den Gegensatz zur sog. Wohlfahrtspolizei bildete, umfasse seit Beginn unseres Jahrhunderts, nachdem jene Wohlfahrts-fahrtspolizei sich zur Idee der inneren Verwaltung entwickelt habe, die ganze polizeiliche Thätigkeit des Staates, da ja in der That die letzte Aufgabe aller Polizei die Herstellung der Sicherheit enthalte.

Unter Sicherheit im eigentlichen Sinne sei aber nicht jede Gefährdung des Volkswohles zu verstehen, — denn sonst würde auch Gesundheits-, Kredits-, Wege-, Maß- und Gewichtspolizei unter den Begriff der Sicherheitspolizei fallen, sondern speziell die Sicherheit der bestehenden Rechtsordnung. Die Aufgabe der Sicherheitspolizei bestehe daher darin, die Rechtsordnung als Ganzes gegen Störungen zu schützen. Dieser Begriff der Sicherheitspolizei entspricht auch dem gegenwärtigen Stande der Wissenschaft.[1])

Die Sicherheitspolizei steht, wie St. gleichfalls richtig bemerkt, in naher Berührung mit dem Strafrechte, indem verschiedene Gefährdungen der Rechtsordnung ihrem Wirkungskreis entzogen und als Verbrechen gegen die öffentliche Sicherheit in das Strafrecht aufgenommen wurden. Auch soweit dies nicht der Fall ist, werde — sagt St. weiter — jede Gefährdung der Rechtsordnung zum Verbrechen, wenn sie eine gewisse Grenze überschreite. Bis zu dieser Grenze sei dieselbe nur eine öffentliche Gefahr, sohin von der Sicherheitspolizei zu bekämpfen, jenseits der Grenze aber beginne die Thätigkeit der gerichtlichen Polizei (im Sinne Sts.) d. i. das mittels Freiheitsbeschränkung zu bethätigende „strafpolizeiliche" Vorverfahren.

Endlich ist auch die von St. vorgenommene Einteilung in höhere und niedere Sicherheitspolizei, von denen erstere das öffentliche Recht und seine Grundlagen schützt, während letztere den Rechtsschutz des einzelnen Staatsbürgers verfolgt, herrschend geworden.[2])

---

[1]) s. Seydel a. a. O. V. S. 22.

[2]) Seydel allerdings, a. a. O. Bd. V. S. 23 f., bekämpft diese Einteilung als unpraktisch.

Einen dritten[1]) Polizeibegriff stellt v. Stein auf in seinem dritten Werke, Handbuch der Verwaltungslehre, in 3. Auflage erschienen 1887, I. Teil S. 204 ff.

Hier definiert St. die Polizei „als die organisierte Kraft, welche den Kampf gegen die Gefahren des persönlichen Lebens selbstthätig übernimmt und damit für alle wie für jeden Einzelnen die Sicherheit als eine allgemeine und prinzipielle Bedingung aller Entwicklung verwirklicht“.

Dieser Begriffsstimmung entspricht es durchaus, daß — wie St. weiter sagt — das Polizeiwesen in Begriff und Thätigkeit nicht auf ein Gebiet staatlicher Thätigkeit beschränkt ist, daß es vielmehr das ganze Staatsleben, Verfassung und Verwaltung gleichmäßig umfaßt, indem es dem ganzen Staatsleben dieselbe Bedingung ihrer Entwicklung, nämlich die Sicherheit bietet.

Die „wirkliche Polizei“ freilich erschöpfe ihre Thätigkeit nicht in dem Schutze der Staats v e r f a s s u n g, also in der Erforschung und Abwendung der Gefahren, welche den jedesmaligen Machthaber bedrohen“; eine Polizei „in unserem höheren Sinne“ entstehe immer erst da, wo eine selbständige der Verfassung gegenüberstehende Staatsverwaltung sich ausbilde.

Nach diesen Darlegungen St.s sieht es so aus, als ob derselbe die Wirksamkeit seiner Polizei auch auf die Verfassung des Staates ausdehnen oder sie doch grundsätzlich von derselben nicht ausschließen wollte, womit er allerdings in einen entschiedenen Irrtum geraten wäre. Denn die Staatsverfassung hat ihren Schutz in sich selbst; sie bedarf nicht einer „organisierten Kraft“, welche den Kampf gegen die ihr drohenden Gefahren übernimmt — diese Kraft geht von ihr aus, um der von ihr ins Leben gerufenen Staatsverwaltung Schutz und Sicherheit zu gewähren. Und wenn es sich um „Erforschung und Abwendung der Gefahren“ handelt, welche dem Machthaber drohen, so wird man deshalb noch nicht von Verfassungspolizei sprechen, sondern vielmehr von S i c h e r h e i t s p o l i z e i, deren Wesen es prinzipiell nicht beeinflußt, ob sie die Sicherheit des Staatsoberhauptes oder eines Staatsangehörigen zum Gegenstande hat.

---

[1]) Der Vorwurf Otto M a y e r s, a. a. O. 1. Bd. § 18 Nr. 13, daß St. für sich allein einen Ueberblick der verschiedenen Auffassungen der Polizei gewähre, erscheint deshalb nicht ungerechtfertigt. Die Schwierigkeiten der wissenschaftlichen Konstruktion des Polizeibegriffs hat eben auch ein Schriftsteller von der Bedeutung St.'s nicht überwunden.

St. scheint auch die Aufstellung von einer Polizei der Staatsverfassung selbst nicht aufrecht erhalten zu wollen, indem er in der Folge ausschließlich von der Polizei in ihrer Beziehung zur Staatsverwaltung handelt und den Satz ausspricht: „Der Grundbegriff aller Polizei ist der organisierte Kampf der Verwaltung mit der Gefahr“.

Als Hauptaufgabe der Polizei erachtet St. die Beobachtung und Abmessung der die Staatsverwaltung gefährdenden Kräfte auf der einen, die Bereithaltung ihrer eigenen zur Bekämpfung der gefährlichen Kraft erforderlichen Kräfte auf der anderen Seite. Die Gefahren aber, welche die Polizei zu bekämpfen habe, erstrecken sich auf das ganze innere Staatsleben, demgemäß sei die Kompetenz der Polizei über die gesamte Staatsverwaltung verbreitet.

Da wo der menschliche Wille – und nur gegen diesen, nicht auch gegen Naturkräfte richte sich die Polizei — als Grund einer künftigen That eine Gefährdung der Bedingungen des Gesamtlebens enthalte, sei das Gebiet der Sicherheitspolizei. Gegenüber dem zur That werdenden gefährlichen Willen wirke die Exekutivpolizei, das dritte und weitaus größte Gebiet bilde die Verwaltungspolizei, welche alle bereits zur That gewordenen, an sich zwar freien, in ihren Folgen aber möglicherweise gefährlichen Handlungen des Einzelnen umfasse.

Die starke Betonung des menschlichen Willens als Erzeugers der Gefahren, gegen welchen die Polizei zu wirken bestimmt ist, hat hier St. auf eine Unterscheidung gebracht, die als zutreffend nicht erachtet werden kann. Denn es ist nicht abzusehen, inwiefern die Sicherheitspolizei nur künftige, die Verwaltungspolizei dagegen nur bereits vollendete menschliche Handlungen zum Gegenstande habe. Der Unterschied beider — den übrigens St. selbst sowohl hier als in seinem vorher besprochenen Werke anerkennt[1]) — liegt ausschließlich auf anderem Gebiete: die Sicherheitspolizei bezweckt speziell den Schutz der Rechtsordnung, die Verwaltungspolizei hingegen den Schutz der Verwaltungsinteressen des Staates.

Die Sicherheitspolizei definiert St. als „die Gesamtheit aller derjenigen Maßregeln der Polizei, vermöge deren die Unverletzlichkeit des allgemeinen Rechtszustandes sowohl

---

[1]) s. S. 58.

gegen die Vielheit als gegen die einzelnen Personen geschützt wird, welche dieselbe bedrohen“.

Unrichtig ist jedoch, wie bereits bemerkt, die Meinung Steins, daß die Sicherheitspolizei sich nur auf *künftige* rechtsverletzende Handlungen beziehe; es ist dies wenigstens bei der Sicherheitspolizei nicht in höherem Maße der Fall wie bei jeder anderen Polizeithätigkeit, da sich ja alle Polizei gegen Gefahren, sohin hauptsächlich gegen in der Zukunft liegende Ereignisse richtet.

Die Sicherheitspolizei befaßt sich sehr wohl auch mit bereits geschehenen Rechtsverletzungen, einerseits indem sie die aus einer vorangegangenen Rechtsverletzung möglicherweise folgenden *neuen* Rechtsbrüche zu bekämpfen hat,[1] andererseits ganz besonders als *gerichtliche Polizei*, indem sie die begangenen Verbrechen zur Entdeckung und deren Thäter zur gerichtlichen Bestrafung zu bringen hat.

Die *Verwaltungspolizei* St.s richtet sich gegen die Gefahren, welche die Staatsverwaltung in ihren 5 Abteilungen — äußere Angelegenheiten, Heerwesen, Finanzverwaltung, Rechtspflege und innere Verwaltung — bedrohen. Den meisten Wirkungskreis hat die Polizei naturgemäß auf dem Gebiete der *inneren Verwaltung*; denn die Aufgaben der letzteren sind im modernen Kulturstaate unendlich zahlreich und mannigfach, alle aber bedürfen zu ihrer Erfüllung nicht nur waltender Pflege, sondern auch polizeilichen Zwanges.

Unzutreffend ist auch hier die Beschränkung der Verwaltungspolizei auf bereits geschehene menschliche Handlungen. Ganz naturgemäß wirkt sie auch, ja sogar hauptsächlich gegen *künftige* Handlungen, wie sich aus dem Begriffe der Gefahr von selbst ergibt.

Der Begriff der St.'schen *Exekutivpolizei* erscheint ganz unbrauchbar.

---

[1] Z. B. wenn in einer öffentlichen Versammlung ein Redner zum Aufruhr gegen die staatliche Ordnung aufreizt, so wird die Sicherheitspolizei — ganz abgesehen von ihrer Thätigkeit als gerichtliche Polizei (Anzeige u. bezw. Festnahme des Verbrechers) — nach Verübung dieses Rechtsbruches nicht ruhig zusehen, sondern sie schließt die Versammlung und zwar aus dem Grunde, um weitere Rechtsverletzungen zu verhindern. — In gleicher Weise wird die Sicherheitspolizei gegenüber geschehenen Rechtsverletzungen thätig, wenn sie Personen, welche Verbrechen begangen haben, sowie Orte, an denen sie begangen wurden, überwacht, wenn sie oft bestrafte Verbrecher ausweist, in Arbeitshäusern verwahrt u. s. w.

St. gibt zwar von vornherein zu, daß die Exekutiv- oder Vollzugspolizei „in allen ihren einzelnen Bestimmungen und Thätigkeiten stets in der Verwaltungspolizei zur Erscheinung gelangt“, meint jedoch, in der Wissenschaft müsse der entscheidende Unterschied zwischen Vollzugs- und Verwaltungspolizei aufrecht erhalten werden. Die Vollzugspolizei stelle nämlich die Bedingungen für die Ausführung aller Verwaltungspolizei her, indem sie mit Geboten und Verboten, eventuell mit polizeilichen Strafen den individuellen Widerstand gegen die allgemeine Staatsverwaltung beseitige. — Nun ist aber diese Vollzugspolizei Sts. ein integrierender Bestandteil jeder staatlichen Polizei, überhaupt jeder Staatsthätigkeit. Denn eine Staatsthätigkeit, welche nicht auch die Macht hätte, ihren Anordnungen mit Gewalt Geltung zu verschaffen, würde — wie schon wiederholt hervorgehoben wurde[1]) — ihren Zweck kaum erfüllen, und vollends eine Polizei, welche nicht mit staatlicher Zwangsgewalt ausgestattet wäre, würde ihres wesentlichsten Begriffsmerkmals ermangeln.

Die Einteilung dieser Vollzugspolizei in Untersuchungs-, Ordnungs- und eigentliche Exekutivpolizei macht den Begriff derselben erst recht unklar.

Die Untersuchungspolizei St.'s, welche den Thatbestand des Verbrechens festzustellen und den Verbrecher selbst zu verhaften habe, ist in der Hauptsache nichts anderes als die von uns mit Recht als eine Art der Sicherheitspolizei bezeichnete gerichtliche Polizei.

Der eigentlichen Exekutivpolizei obliege die Vollstreckung gerichtlicher Urteile,[2]) außerdem die Ausübung der staatlichen Selbsthilfe gegenüber dem Widerstande der Einzelnen. — Dem gegenüber ist zu sagen: die Vollstreckung gerichtlicher Urteile ist Sache der Justiz, nicht der Polizei; die „Selbsthilfe“ aber — wenn man überhaupt so sagen kann, nachdem im Staate niemand ist, der statt seiner ihm Hilfe bringen könnte — ist, wie erwähnt, eine selbstverständliche Seite jeder Staatsthätigkeit, sohin keine Besonderheit der Polizei.

Aufgabe der Ordnungspolizei sei es, „bestimmte einzelne Handlungen oder Unterlassungen einzelner Persönlichkeiten durch Gebote und Verbote anzuordnen, welche die Ordnung und Be-

[1]) s. S. 52, 56.

[2]) Wie S. 56 gezeigt, hat St. diese Thätigkeit früher seiner gerichtlichen Polizei zugewiesen.

wegung des Gesamtlebens stören würden“. — Hiegegen ist zu bemerken, daß es in der gesamten Staatsverwaltung keine Thätigkeit gibt, welche — gewissermaßen als pendant zur Staatsverfassung — lediglich oder doch hauptsächlich Gebote und Verbote, in welcher staatsrechtlichen Form dies auch sei, zu erlassen hätte. Diese Gebote und Verbote sind nur die Waffen, deren sich die — im übrigen beliebig geartete — Staatsthätigkeit notwendig bedienen muß, um sich Anerkennung und unbehinderte Wirksamkeit zu sichern. So gibt es auch keine Polizei, deren Hauptthätigkeit darin bestände, Gebote und Verbote polizeilichen Inhalts zu schaffen, zumal das Wesen aller Polizei zuvörderst im Handeln besteht, nicht im Erlassen von Vorschriften. —

5. Die neueste Literatur.

In neuester Zeit hat zunächst Max Seydel in verschiedenen Werken eine kurze Definition der Polizei und des Polizeirechts niedergelegt. — In seinem Aufsatz: Das Gewerbepolizeirecht nach der Reichsgewerbeordnung in Hirths Annalen des deutschen Reiches, Jahrgang 1881, S. 574, nennt er speziell das Gewerbepolizeirecht ein System öffentlich rechtlicher Beschränkungen der privatrechtlichen Handlungsfreiheit auf dem Gebiete des Gewerbebetriebs oder der Gewerbefreiheit.“ Hier bezieht sich S. auf Paul Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. II. S. 457, welcher gleichfalls betont, daß die Gewerbepolizei es ausschließlich mit Beschränkungen der Gewerbefreiheit zu thun hat, und fortfährt: „sowie das Wesen der Polizei überhaupt darin besteht, daß die natürliche Handlungsfreiheit des Einzelnen im Interesse der Gesellschaft oder des Staates Beschränkungen unterworfen wird“.

In einem Aufsatz über die Sicherheitspolizei, in Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie Bd. III S. 863, definiert S. die Polizei als „diejenige Zwangsgewalt, durch welche der Staat sich und seine Angehörigen vor Gefährdungen durch Menschen schützt“; und das Polizeirecht als den Inbegriff derjenigen Normen, durch welche die Handhabung jener Zwangsgewalt geregelt ist. — Er teilt die Polizei ein in Sicherheits- und Verwaltungspolizei. Letztere, sagt S.,

„ist kein selbständiges Gebiet staatlichen Wirkens, sondern bildet . . . . für jedes Gebiet der Verwaltung die negative Funktion“. Die Sicherheitspolizei aber ist nach S. diejenige Thätigkeit, welche „gegen Gefährdungen sich richtet, welche die Sicherheit des Staates oder seiner Bürger im allgemeinen bedrohen“.

Diese letzteren Begriffsbestimmungen, welche im allgemeinen als zutreffend zu erachten sind, hat S. auch in sein großes Staatsrecht des Königreichs Bayern, V. Band, S. 6 aufgenommen. —

Edgar Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 1884, definiert die Polizei als die Thätigkeit der Staatsgewalt auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, soferne dieselbe mit einem Zwang gegen Personen verbunden ist.

Der Polizei „in dieser allgemeinen Bedeutung des Wortes“ stellt L. gegenüber die Sicherheitspolizei und die gerichtliche Polizei. Die letztere gehört nach L. nicht der Verwaltung, sondern der Rechtspflege an, erstere aber nennt er einen besonderen Zweig der inneren Verwaltung, welcher die polizeiliche Thätigkeit vornehmlich gegenüber der Freizügigkeit, der Versammlungs- und Vereinsfreiheit, Preßfreiheit und gegenüber der Erlaubnis, Waffen zu tragen, in sich schließe.

Dieser Polizeibegriff Lönings ist in allen Teilen unzutreffend.

Denn die Polizei ist nach der richtigen Auffassung alle Verwaltungsthätigkeit, welche zum Schutze des Staates bestimmt ist und mit Zwang gegen Personen vorgeht. Es ist deshalb vor allem nicht richtig, daß die Polizei ausschließlich in das Gebiet der inneren Verwaltung gehöre, vielmehr kann auch jede andere Thätigkeit der Staatsverwaltung außer der inneren Verwaltung des zwingenden Schutzes der Polizei bedürfen. Auch ist es von der richtigen Definition der Polizei aus keineswegs notwendig, die Sicherheitspolizei und die gerichtliche Polizei von dem allgemeinen Polizeibegriff auszunehmen, sondern diese sind in gleicher Weise Polizeithätigkeit wie jede andere auch. So ist die gerichtliche Polizei, wenn sie strafbaren Handlungen und deren Thätern nachspürt und selbe zur Anzeige und bezw. zur Festnahme bringt, doch im eminentesten Sinne des Wortes Polizei, indem sie den Staat durch ihre Zwangsgewalt vor den Verbrechern schützt. Wenn die gerichtliche Polizei vorwiegend dem Strafrichter in die

Hände arbeitet, oder wenn sie zufällig von Organen der Justiz, vor allem der Staatsanwaltschaft, geübt wird, so vermögen diese äußeren Umstände dem Wesen derselben als einer Polizeithätigkeit keinen Eintrag zu thun, geschweige denn, daß sie um deswillen als justizielle Thätigkeit gelten müßte.

Hinsichtlich der Sicherheitspolizei kann von dem richtigen Standpunkte aus nicht zugegeben werden, daß sie ein „Zweig der inneren Verwaltung“ sei. Denn die Polizei erfüllt, wie eben erwähnt, überhaupt kein bestimmt abgegrenztes Gebiet der staatlichen Verwaltungsthätigkeit, sondern sie ist eine mit der gesamten Verwaltung konkurrierende Thätigkeit, dazu bestimmt, überall, wo notwendig, mit schützendem Zwang einzugreifen. Außerdem befaßt sich die Sicherheitspolizei nach richtiger Auffassung überhaupt nicht mit dem Schutz staatlicher Verwaltungsinteressen, sondern ausschließlich mit dem Schutze der Rechtsordnung, in welches Gebiet auch die von L. besonders genannte Fremden-, Vereins- und Versammlungs-, Preß- und Waffenpolizei gehören. —

O. v. Sarwey, allgemeines Verwaltungsrecht 1887, gibt eine Begriffsbestimmung der Polizeibehörden und der Polizeisachen.

Polizeibehörden nennt er „diejenigen Behörden und öffentlichen Diener, welche ihre Aufgabe, für die Gesamtheit oder eine unbestimmte Anzahl von Einzelnen durch Schutz gegen Gefahren für das Leben, die Gesundheit und die Freiheit und durch die Beförderung ihres körperlichen, wirtschaftlichen und geistigen Wohls thätig zu sein, durch das Mittel der Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen und nötigen Falls in der Form des Zwanges erfüllen“.

Polizeisachen seien die zur Zuständigkeit der Polizeibehörden gehörigen Gegenstände, jedoch „nur insoweit, als die Thätigkeit selbst in der Ausübung dieser Zwangsgewalt oder in einer dieselbe vorbereitenden Anordnung oder Verfügung besteht“.

Freilich ist es nicht unbedenklich, den Begriff der Polizeisachen (in gleicher Weise wie den der Justizsachen) aus den Behörden abzuleiten, welche die polizeilichen Angelegenheiten besorgen und zu argumentieren: die den Polizeibehörden obliegenden Geschäfte sind Polizeisachen.

Im übrigen scheint S. unter Polizeibehörden schlechthin die Behörden der inneren Verwaltung zu verstehen —

soferne diese innerhalb ihrer Zuständigkeitssphäre Zwang anwenden, üben sie Polizei; m. a. W. er scheint, dem Polizeibegriff Lönings beipflichtend, die Polizei als diejenige Seite der inneren Verwaltung anzusehen, wo diese sich der staatlichen Zwangsgewalt bedient.[1])

Noch mehr als die eben erwähnten Schriftsteller betont Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts in 2. Auflage erschienen 1893, Teil I. S. 72, den Standpunkt, die Polizei sei die Zwangsgewalt in der inneren Verwaltung.

Im Sinne der heutigen Praxis und auch in der Theorie sagt M., bedeute Polizei „diejenige Thätigkeit der inneren Verwaltung, welche sich als Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen äußert und in der Form von Zwang auftritt". — Der Zweck der Polizei sei vorzugsweise die Beseitigung von Gefahren; doch habe nicht jede Thätigkeit, welche die Abwendung von Gefahren bezweckt, polizeilichen Charakter, sowie anderseits polizeiliche Maßregeln auch da zur Anwendung kämen, wo es sich nicht um Abwendung von Gefahren, sondern um positive Förderung handelt.

Was die erste Aufstellung Meyers anlangt, die Polizei sei nichts weiter als die Zwangsübung in der inneren Verwaltung, so sei hier nur auf die einfache Widerlegung hingewiesen, welche Otto Mayer dieser Theorie entgegenstellt.[2])

Nicht weniger unhaltbar sind die beiden anderen Sätze. — Vor allem ist die Meinung, daß nicht jede Thätigkeit, welche mittels Zwanges Gefahren beseitigen will, Polizei sei, in dieser Allgemeinheit nicht zutreffend und ist jedenfalls das von M. gewählte Beispiel — Organisation des Feuerlöschwesens — nicht hinreichend beweiskräftig für diese Behauptung. Es will hiebei gar nicht in Abrede gestellt werden, daß auch andere Staatsthätigkeiten in verschiedenen Fällen zur Beseitigung von Gefahren mitwirken, wie denn überhaupt alle Staatsthätigkeiten, da sie ja alle auf einen Zweck gerichtet sind, in ihren Absichten und Erfolgen Berührungspunkte haben und haben müssen.[3]) Allein jede Staatsthätigkeit hat ihre spezifische Seite,

---

[1]) Die gleiche Auffassung von Polizeibehörden u. Polizeisachen hatte S. bereits in seinem Staatsrecht des Kgr. Württemberg 1883 Bd. II S. 36 vertreten.

[2]) s. S. 70 f.

[3]) s. S. 49 f.

ihre besondere Absicht und Aeußerungsform, welche sie von anderen Staatsthätigkeiten scheidet und darnach ist sie zu beurteilen. So gehört zum Wesen der Polizei die staatliche Zwangsgewalt, welche gegen Gefahren schützt — das sind die charakteristischen Merkmale des Polizeibegriffs; wir sind deshalb berechtigt, zu sagen, diese Thätigkeit und sie allein ist Polizei. — An dem Charakter der Polizei wird dadurch nichts geändert, daß dieselbe in verschiedenen Fällen positive Anordnungen trifft, und ihren Geboten Gehorsam erzwingt, wenn nur damit in erster Linie der Zweck verfolgt wird, Schutz gegen Gefahren zu gewähren.

Damit ist auch bereits der zweite Satz M.'s widerlegt, daß die Polizei auch da thätig sei, wo es sich um positive Förderung handelt. Diese Aufstellung entspricht übrigens dem Polizeibegriff M.'s: die Polizei ist der Zwang in der inneren Verwaltung; sobald also diese wohlfahrtbefördernde Staatsthätigkeit Zwang anwenden muß, heißt sie nicht mehr innere Verwaltung, sondern Polizei. — Allerdings könnte diese Meinung nur dann berechtigt sein, wenn die Polizei allein die Trägerin der staatlichen Zwangsgewalt wäre und wenn nicht jede Staatsthätigkeit — im Prinzip ebenso wie die Polizei selbst — mit dieser Zwangsgewalt ausgestattet wäre.

Wenngleich M. die Polizei nur als eine Seite der inneren Verwaltung betrachtet, so läßt er doch die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Sicherheitspolizei gelten. Letztere werde nicht im Interesse eines speziellen Verwaltungsgebietes entwickelt, sondern habe „den allgemeinen Schutz des Einzelnen und des Gemeinwesens sowohl gegen gefährliche Personen und gefahrbringende menschliche Thätigkeiten als gegen Naturereignisse“ zum Gegenstande. — Der Schutz gegen gefährliche Menschen und deren Handlungen ist nun nichts anderes, als der Schutz gegen Rechtsverletzungen. Was anders als diese sollten von den „gefährlichen“ Menschen zu befürchten und von der Polizei zu bekämpfen sein? M. freilich darf von seinem Standpunkte aus den Rechtsschutz der Polizei nicht übertragen, da er sie ja ausschließlich als Bestandteil der inneren Verwaltung erklärt hat.

Der Schutz gegen Naturereignisse aber hat mit der Sicherheitspolizei, nach richtiger Ansicht überhaupt mit der Polizei nichts zu thun. Denn es läßt sich nicht behaupten, daß die Bekämpfung der Naturereignisse vornehmlich „sich als

Beschränkung der persönlichen Freiheit der Einzelnen äußert und in der Form von Zwang auftritt".

Diese Thätigkeit ist vielmehr vor allen anderen eine positiv verwaltende; ohne Freiheitsbeschränkung und Gewaltanwendung — wovon vernünftiger Weise doch nur gegenüber willenfreien Menschen die Rede sein kann — handelt es sich hier um Einrichtungen, die der staatlichen Pflege obliegen. — Wenn der Staat Dämme gegen Hochwasser errichtet, wenn er die Feuerwehr organisiert und Löschgeräte anschafft, wenn er Aerzte, Apotheker und dergl. zur Bekämpfung der Krankheiten aufstellt, so übt er seine verwaltende, pflegende Thätigkeit, keineswegs Polizei. Diese wird erst dann thätig, wenn zum Schutze der positiven Wohlfahrtspflege gegen Gefährdungen durch Menschen Zwangsmaßregeln notwendig werden. In unseren Beispielen also dann, wenn es sich darum handelt, mit Gewalt die Errichtung von Stauanlagen zu verhindern, welche geeignet sind, eine Ueberschwemmung herbeizuführen, feuergefährliche Zustände zu beseitigen, gegen die Einschleppung und Verbreitung ansteckender Krankheiten Absperrungsmaßregeln zu treffen u. dergl. —

Noch weniger als die Sicherheitspolizei paßt die gerichtliche Polizei in den Rahmen des Meyerschen Polizeibegriffs. M. leugnet deshalb überhaupt, daß nach deutschem Recht die gerichtliche Polizei ein Zweig der Polizei sei, und sagt, das deutsche Recht kenne nur den Grundsatz, daß die Polizeiorgane bei Verfolgung von Verbrechen die Stellung von Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft einnehmen.[1]) —

Vollständig auf dem Standpunkte M.'s steht Heinrich Rosin, das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Auflage 1895, S. 133. —

Den gleichen Standpunkt, wenigstens hinsichtlich des allgemeinen Polizeibegriffs, vertritt Otto Gerland in einem Aufsatz über den Begriff der Polizei und insbesondere der Sicherheitspolizei nach preußischem Rechte, abgedruckt im Archiv für öffentliches Recht 5. Bd. 1890, S. 1 ff., indem er die Polizei von vornherein als einen Teil der inneren Verwaltung erklärt und zwischen beiden in folgender Weise unterscheidet: Alles, was zur Pflege der öffentlichen Interessen dient, ohne daß dabei ein Zwang einzutreten habe, gehöre zum Gebiete

---

[1]) Ueber die richtige Auffassung der gerichtlichen Polizei s. die Bemerkungen S. 73 ff.

der inneren Verwaltung, so z. B. die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten der Gemeinde- und Provinzialverbände, die Sorge für Handel und Gewerbe, für das Verkehrswesen, das Armenwesen, die Medizinal- und Bildungsanstalten. — Sobald es sich aber darum handle, Störungen im Betriebe aller dieser Verwaltungszweige entgegenzutreten, gehe die Angelegenheit vom verwaltenden auf das polizeiliche Gebiet über. So sei die Einrichtung und Instandhaltung von Feuerlöschanstalten unzweifelhaft ein Zweig der inneren Verwaltung, die Weigerung aber, die angeordneten Feuerlöschdienste zu thun, fallen in das Gebiet der Polizei. Ingleichen sei die Anlage und Unterhaltung von Land- und Wasserstraßen, Brücken 2c. Sache der inneren Verwaltung, hingegen die Störung des Verkehrs auf den bezeichneten Verkehrswegen Sache der Polizei.

So richtig diese Beispiele sind, so ist doch daran festzuhalten, daß die Polizei nicht der inneren Verwaltung allein, sondern der ganzen Verwaltung, also in gleicher Weise der Justiz-, Finanz-, Militärverwaltung 2c. angehört.

G. gibt zwar selbst zu, daß einzelne Zweige der Polizeithätigkeit besondern Behörden, wie den Berg-, Forst- und Eisenbahnbehörden, übertragen sind, die nach der heutigen Aemterorganisation wohl nicht als Behörden der inneren Verwaltung gelten können. Er sieht aber den Grund hiefür lediglich in der Notwendigkeit besonderer Fachkenntnisse bei Ausübung des betreffenden Zweiges der Polizei — gerade als ob diese Zweige polizeilicher Thätigkeit, also Berg-, Forst- und Eisenbahnwesen ohne weiteres als Gegenstände der inneren Verwaltung zu erachten wären.

Den Begriff der Sicherheitspolizei bestimmt G.[1]) als „die Fernhaltung erheblicher Gefahren für das Gemeinwesen und insbesondere die Abwehr der Angriffe, welche der zum Schutze desselben aufgerichteten Rechtsordnung drohen, die Abstellung gemeinschädlicher und gemeingefährlicher Mängel in diesem Sinne".

G. behandelt auch die Frage des von der Polizei zu übenden Zwanges, wobei er die richtige Anschauung vertritt, daß der polizeiliche Zwang sich nur gegen Menschen richten kann, nicht auch gegen schädliche Naturereignisse oder sonstige Unglücksfälle.

[1]) In Uebereinstimmung mit dem preuß. Oberverwaltungsgericht (Entsch. Bd. IX S. 11).

Demzufolge gehören, wie G. zutreffend konstatiert, Feuer-, Wasser-, Bau-, Straßen- und Gesundheitspolizei nur insoweit zum Gebiete der Polizei, als sie positiven gefährlichen Handlungen von Menschen entgegentreten sollen und nicht allgemein verwaltende Maßnahmen betreffen.

Hiebei ist nur das eine nicht recht ersichtlich, warum G. die bezeichneten Zweige der Polizei gerade für die Sicherheitspolizei in Anspruch nehmen will, nachdem dieselben doch nicht sämtliche — besonders nicht Straßen- und Gesundheitspolizei — in erster Linie dem Schutze der Rechtsordnung (den doch auch er als wesentlichstes Gebiet der Sicherheitspolizei bezeichnet), sondern den Anstalten der inneren Verwaltung dienen.

Ebenso erscheint es unverständlich, daß G. sich mit seiner Lehre von der Sicherheitspolizei in Uebereinstimmung glaubt mit Georg Meyer, der doch — wie wir gesehen haben — den Satz aufstellt, die Sicherheitspolizei richte sich a) gegen gefährliche Menschen und gefahrbringende menschliche Thätigkeiten, b) gegen Unglücksfälle, und sich somit zu der Meinung G.'s, wonach die Sicherheitspolizei nur menschliche Handlungen zum Gegenstande hat, in offenen Widerspruch setzt.

Als unbestritten zur Sicherheitspolizei gehörige Gegenstände nennt G. die Ermittlung und Verfolgung von Verbrechen, Verhaftungen,[1]) Zerstreuungen von Menschenaufläufen, Verbot des Waffentragens, Bettel und Landstreicherei, Maßnahmen gegen bestrafte Verbrecher, Post- und Meldewesen, Preßzensur und Ueberwachung der Versammlungen und Vereine. —

Eine sehr geistvolle Beleuchtung des Polizeibegriffs gibt Otto Mayer in seinem deutschen Verwaltungsrecht 1895, Bd. I. S. 247 ff.

In durchaus zutreffender Weise wendet sich Otto Mayer zunächst gegen die Definitionen von Stein (Verwaltungslehre I S. 196 ff.), Löning (Verwaltungsrecht S. 8) und G. Meyer (Verwaltungsrecht Bd. I S. 72), welche besagen, Polizei sei die Verwaltung mit Zwangsgewalt oder gar: sie sei die Zwangsgewalt in der Verwaltung, indem er vor allem darauf hinweist, daß die Polizei nicht allein der

---

[1]) Diese Thätigkeiten bilden nach richtiger Auffassung einen besonderen Teil der Sicherheitspolizei, nämlich die gerichtliche Polizei; s. hierüber S. 73 ff.

inneren Verwaltung angehört. Denn man kann[1]) auch von militärischen Polizeimaßregeln, von polizeilichen Verfügungen der kirchlichen Obern, ja auch von justizpolizeilicher Staatsthätigkeit sprechen.

Speziell gegen die Meinung, Polizei sei die Zwangsgewalt in der Verwaltung,[2]) wirft M. mit Recht ein, daß es eine Menge Zwang in der Verwaltung gibt, welcher nicht Polizei ist. So verhält es sich beispielsweise mit dem Zwang zur Führung von Ehrenämtern, zur Leistung von Gemeindediensten, mit dem Schul-, Arbeits-, Umlagenzwang u. dergl.

M. selbst definiert die Polizei als „die Staatsthätigkeit zur Abwehr von Störungen für die gute Ordnung des Gemeinwesens aus dem Einzeldasein mit obrigkeitlicher Gewalt“.

Mit dieser Begriffsbestimmung stellt sich M. auf den Boden der richtigen Auffassung der modernen Polizei, deren Hauptbegriffsmerkmale sind: Schutz gegen Gefährdungen und Zwang gegen Personen auf dem Gebiete der gesamten Verwaltung.

Bemerkenswert ist hier auch, in welcher Weise M. den Rechtsgrund der Wirksamkeit der Polizei für die Erläuterung seines Polizeibegriffs verwendet. Er sagt: in unserem Rechtsstaate bedürfen obrigkeitliche Gewalteingriffe in die Freiheit der Person und des Eigentums stets einer gesetzlichen Grundlage. Die Polizeigewalt handelt ohne solche Grundlage, jedoch gestützt auf die allgemeine Unterthanenpflicht, die sogen. polizeiliche Pflicht, die gute Ordnung des Staatswesens nicht zu gefährden. Damit ist wohl ein Gegensatz geschaffen zwischen der Polizei und den übrigen Staatsthätigkeiten, welche nicht anders denn unter gesetzlicher Ermächtigung die Integrität der Person und des Eigentums angreifen dürfen; damit erhält aber auch der Polizeibegriff gegen jene übrigen Staatsthätigkeiten seine richtige und bestimmte Abgrenzung.

Hinsichtlich der Einteilung der Polizei meint M., es gäbe Verwaltungszweige, welche die Polizei allein ausfülle — und hieher rechnet er die Sicherheitspolizei (besonders Fremden-, Preß-, Vereins- und Versammlungspolizei); dieser sei gegenüberzustellen alle sonstige Verwaltungs-

---

[1]) Wie M. unter Hinweis auf verschiedene Entscheidungen des preuß. Kompetenzkonfliktshofes konstatiert.

[2]) s. die Lehre Steins S. 54 f.

thätigkeit, in welcher entweder die Verwaltung die Hilfsthätigkeit bilde für die Polizei oder umgekehrt letztere die Hilfsthätigkeit für erstere, oder in welcher die Thätigkeiten der Polizei und der Verwaltung gleichberechtigt verbunden erscheinen.

Als Beispiele für den ersten Fall, wo also die Polizei Hauptthätigkeit und die Verwaltung Hilfsthätigkeit sei, führt M. an: Bestellung des Polizeipersonals, Beschaffung sachlicher Mittel, polizeiliche Anstalten; Beispiele für den umgekehrten Fall seien Wegepolizei, Kirchhofspolizei; endlich die „Gleichberechtigung" beider Thätigkeiten trete hervor im Gesundheitswesen, Gewerbewesen.

Diese Einteilung scheint mir allerdings auf schwachen Füßen zu stehen.

Nirgends ist die Polizei ein selbständiger Verwaltungszweig, auch nicht auf dem Gebiete der Sicherheitspolizei, wo sie ja in der That äußerlich selbständiger und wie in sich allein begründet in die Erscheinung tritt, sondern sie ist auch hier lediglich eine Art, eine Aeußerungsform der Staatsverwaltung und zwar der dem Rechtsschutz dienenden Staatsverwaltung. Ihre größere Selbständigkeit erklärt sich hier einfach daraus, weil die Justiz, welche mit ihr den Zweck des Rechtsschutzes verfolgt, im Prinzip andere Bahnen geht und gehen muß als die Verwaltung, in deren Formen die Polizei thätig wird.

Ebenso kann die Polizei gegenüber den Thätigkeiten der Verwaltung, als sog. Verwaltungspolizei, niemals diesen Thätigkeiten unter- oder neben- oder gar übergeordnet sein, sondern sie ist auch hier die mit den einzelnen Verwaltungsthätigkeiten konkurrierende Zwangsgewalt, dazu bestimmt, die verwaltende Pflege mit schützendem Zwange zu begleiten.

Otto Mayer verwirft zwar die Einteilung in Sicherheits- und Verwaltungspolizei und leugnet speziell daß jene den Schutz der Rechtsordnung beabsichtige, indem er ironisch darauf hinweist, daß das preußische Ministerium des Innern auch die Reblaus zu den von der Sicherheitspolizei zu bekämpfenden Gefahren rechnet, daß also auch diese zu den „rechtsordnungsgefährlichen Personen oder Unternehmungen" gehöre.

Allein, abgesehen davon, daß eine etwaige Verkennung des richtigen Polizeibegriffs seitens einer Staatsregierung diesem selbst noch keinen Eintrag thut, so scheint mir M. den Unterschied zwischen Sicherheits- und Verwaltungspolizei nicht richtig aufzufassen. Denn die Unterscheidung ist nach richtiger Anschauung nicht, wie M. scheinbar annimmt, von der Staatsverwaltung (deren Gegensatz die Staatsverfassung ist) hergenommen — von dieser wäre ja die Sicherheitspolizei selbst ein Teil, demnach kein Gegensatz — sondern von den beiden großen (unter der gesetzgebenden Gewalt stehenden) Hauptaufgaben des modernen Staates, Rechtspflege und Verwaltung und demnach ist es wohl angängig, der Polizei der Verwaltnng die Polizei des Rechtsschutzes gegenüberzustellen. Die letztere wird freilich — und hierin hat M. Recht — mit dem Ausdruck Sicherheitspolizei nicht prägnant genug bezeichnet; man müßte sie wenigstens Rechtssicherheitspolizei oder, wie schon R. v. Mohl[1]) gethan hat, Rechtspolizei nennen.

Hinsichtlich der gerichtlichen Polizei folgt M. der Anschauung von Löning u. a.[2]) d. h. er leugnet, daß dieselbe überhaupt Polizei sei. Ihre Aufgabe sei, strafbare Handlungen zu entdecken und die Bestrafung des Thäters zu ermöglichen. Damit aber gehören sie zur Strafrechtspflege und erhalten die Grundsätze ihres Handelns durch das Strafprozeßrecht.

Diese Argumentation ist nun ganz gewiß unrichtig. Denn um deswillen, weil sie der Strafrechtspflege ihre Dienste leiht, verliert die gerichtliche Polizei nichts von ihrem Wesen, ihrem Zwecke und den Grundsätzen ihres Handelns. Sie ist auch hier diejenige Staatsthätigkeit, welche mittels staatlichen Zwanges die Rechtsordnung gegen Gefährdungen zu schützen hat, m. a. W. sie ist ein Teil der Sicherheitspolizei und zwar ist sie die Sicherheitspolizei in ihrer Beziehung zur Strafrechtspflege. Hiebei braucht dem Einwande, daß die Sicherheitspolizei nur drohende Rechtsverletzungen zu verhüten habe,[3]) während die gerichtliche Polizei sich mit bereits geschehenen Rechtsbrüchen befasse, kaum weiter begegnet zu werden. Denn selbstredend enthalten auch die letzteren eine Gefährdung der Rechtsordnung, welcher eben seitens der gerichtlichen Polizei durch Ueberantwortung an den strafenden Richter gesteuert wird.

---

[1]) s. S. 44.

[2]) Auch Seydel a. a. O. Bd. V. S. 22.

[3]) Wovon bereits bei Stein S. 60 f. die Rede war.

Hingegen könnte man allenfalls bezweifeln, ob der gerichtlichen Polizei auch das Moment der zwingenden Gewalt inne wohne. Doch auch diese Frage ist unbedenklich zu bejahen.

Denn gerade vermöge des der Polizei besonders zustehenden (innerhalb der Staatsgesetze) unbeschränkten Zwangsrechtes ist es der gerichtlichen Polizei möglich, ihre Aufgabe zu erfüllen, nicht etwa vermöge der etlichen Befugnisse, welche ihr die Reichsstrafprozeßordnung einräumt.

Wie steht es nun mit der von M. behaupteten Zugehörigkeit der gerichtlichen Polizei zur Reichsstrafprozeßordnung?

Eine solche Zugehörigkeit ist nach richtiger Auffassung keineswegs gegeben.

Der Grund, aus dem M. zu seiner Aufstellung kommt, scheint mir in einem Irrtum über die Grenzen der gerichtlichen Polizei und des strafprozessualen Ermittlungs- bezw. Voruntersuchungsverfahrens zu beruhen. Es ist nämlich lange nicht alle Thätigkeit, welche erforderlich ist, um ein Verbrechen vollständig aufzudecken und den Thäter vor den urteilenden Richter zu stellen, gerichtliche Polizei zu nennen; diese hat vielmehr mit der Entdeckung und der, mit den bereits vorliegenden Beweismitteln versehenen Anzeige des Verbrechens und dessen Thäters und allenfalls mit der Festnahme des letzteren das ihrige gethan. Was von da an noch zu geschehen hat, um das Verbrechen zur Aburteilung zu bringen, das ist Sache des staatsanwaltschaftlichen Ermittelungsverfahrens und bezw. der richterlichen Voruntersuchung.

Solange nun die Polizeiorgane nur damit beschäftigt sind, ein Verbrechen zu entdecken und anzuzeigen, handeln sie im eigenen Wirkungskreise der Polizei und zwar der Sicherheitspolizei — sie leihen nämlich der gefährdeten Rechtsordnung den Schutz ihrer Zwangsgewalt. Sobald sie aber auf Veranlassung eines Organes der Strafrechtspflege, nachdem dieses bereits sich des zur Anzeige gebrachten Verbrechens bemächtigt hat, zur weiteren Aufklärung des Verbrechens bezw. zur Eruierung des Thäters mithelfen, so üben sie nicht mehr gerichtliche Polizei, sondern sie fungieren als Hilfsbeamte der Strafrechtspflege. Es sind also nur die Organe noch polizeiliche, nicht aber die Thätigkeit.

Diese Auffassung wird durch § 153 des Reichs-Gerichtsverfassungsges., welcher die Beamten des Polizei- und Sicherheitsdienstes als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft erklärt, in keiner Weise widerlegt, sondern bestätigt.

Nun ist es ja richtig, daß die RStPO. im 8. und 9. Abschnitt des ersten Buches verschiedene Bestimmungen trifft, welche für die Thätigkeit der gerichtlichen Polizei maßgebend sind.

Allein dies hat teils darin seinen Grund, weil es sich bei den betr. Bestimmungen um sehr bedeutende Eingriffe in die persönliche Freiheit handelt, — wie bei Beschlagnahme, Durchsuchung der Wohnung oder des befriedeten Besitztums (unter Umständen sogar zur Nachtzeit) und bei vorläufiger Festnahme, — deren Berechtigung aus der der Polizei im allgemeinen zustehenden Zwangsgewalt nicht ohne weiteres gefolgert werden könnte. Anderseits bezwecken diese Bestimmungen, der Polizei, da sie ja doch als gerichtliche Polizei die Aufgabe übernimmt, der Strafjustiz zuzuarbeiten, in einigen wichtigen Punkten gewisse Normen zu geben, welche im Interesse des schließlichen Erfolges einer Strafanzeige geboten erscheinen. — Dadurch wird aber das Prinzip nicht verändert, daß die gerichtliche Polizei Polizei ist und nicht ein Teil der Strafrechtspflege.

Mit außerordentlicher Schärfe hat Otto Mayer die Grenzen der polizeilichen Gewalt wissenschaftlich festgelegt.

Vor allem, führt M. aus, ist der polizeilichen Staatsthätigkeit entzogen das Privatleben. Das Meiste, was in der abgeschlossenen Privatwohnung des Einzelnen geschieht, ist ungeeignet, darüber hinaus auf die Zustände des Gemeinwesens, der Oeffentlichkeit zu wirken — die lebensgefährlichsten Einrichtungen wie einsturzdrohende Decken, grünspanhaltige Gefäße werden in der Privatwohnung geduldet. Dagegen der Blumentopf am Fenster, das Gefäß im Verkaufsladen ist der Polizei unterworfen. — Allerdings stellt auch das Innere des Hauses unter dem Einflusse der Polizei, soweit es sich um Seiten des häuslichen Lebens handelt, die geeignet sind, nach außen zu wirken — daher Feuerpolizei, Gesundheitspolizei, Sittenpolizei.

Doch auch außerhalb des Privatlebens bringt es das gesellschaftliche Zusammenleben mit sich, daß dem einzelnen Individuum ein gewisses Mindestmaß freier Bewegung zustehen muß. Anderseits steht der Aufgabe der Polizei, gegen Ordnungsstörungen zu wirken, vielfach die Freiheit des durch die

Störung Verletzten entgegen, welcher in gewissen Fällen (bei den sog. Antragsdelikten) gegenüber strafrechtlichen und vor allem gegenüber zivilrechtlichen Ordnungsstörungen selbst berufen ist, die Beseitigung der Störung zu bewirken. — Wenn die Polizei wirklich einmal „zum Schutz von Privatrechten“ auftritt, so hat sie dabei immer ein selbständig daneben stehendes öffentliches Interesse im Auge.

Endlich scheidet, wie M. konstatiert, von der polizeilichen Wirksamkeit im Prinzipe aus die Beeinträchtigung von Unternehmungen, welche geeignet sind, der Allgemeinheit Nutzen zu bringen; zu deren Schutz dienen Zivil- und Strafrecht. Jedoch Unternehmungen, welche dem öffentlichen Interesse dienen, gleichviel ob sie im Eigentum des Staates oder Privater stehen, fallen in das Gebiet der Polizei, da deren guter Betrieb unbedingt zur guten Ordnung des Gemeinwesens gehört; deshalb haben Straßen, Kanäle, Ströme, Eisenbahnen, Kirchhöfe, Gerichtssitzungen 2c. je ihre besondere Polizei.

Aus dem Grundsatze, daß die Polizeigewalt die der allgemeinen Unterthanenpflicht widersprechenden Störungen der guten Ordnung des Gemeinwesens abzuwehren hat, folgert M. insbesondere auch, daß der Einzelne nur für solche Störungen verantwortlich gemacht werden kann, welche seinem Lebenskreise entspringen, also besonders auch für seine gefährlichen Sachen, nicht aber für Störungen, welche von einem fremden Lebenskreise ausgehen; ferner daß die Abwehr seitens der Polizei zu der Ordnungsstörung in richtigem Verhältnis stehen soll, wozu auch gehört, daß einer nur bedingten oder nur als Möglichkeit in einer Unternehmung enthaltenen Schädlichkeit kein unbedingtes Verbot oder sonst ein stärkerer als der entfernteren Störung entsprechender Zwang entgegengestellt werden darf. — Durch die Notwendigkeit der Anpassung der Abwehrmaßregeln an das Maß der Störung enthalte die Polizei eine größere Mannigfaltigkeit in der äußeren Erscheinung; neben Verboten erläßt die Polizeigewalt eine Reihe von Geboten — gerichtet auf Beseitigung bereits verübter, wie auf Vorkehrungen gegen künftige Störungen, auf Anzeigeerstattung 2c. — welch letztere jedoch ebenso wie die Verbote immer nur dazu bestimmt sein dürfen, die Störungen zu bekämpfen, welche von dem durch das Gebot Betroffenen ausgehen oder ausgehen könnten.

Die Polizeigewalt[1]) äußert ihre Wirksamkeit in erster Linie als Polizeibefehl, welcher regelmäßig nicht in der schwerfälligen Form des Gesetzes, sondern insoweit er einen allgemein verbindlichen Rechtssatz aufstellt, als Polizeiverordnung, insoweit er aber einen für den Einzelfall bestimmten Verwaltungsakt darstellt, als Polizeiverfügung in die Erscheinung tritt.

Als besondere Art der polizeilichen Verordnungen bezeichnet M. die sog. Polizeierlaubnis oder das Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt. Dieses ist gerichtet gegen solche Lebensäußerungen, welche nicht unbedingt als störend für die gute Ordnung des Gemeinwesens anzusehen sind, welche aber störend werden können je nach der Person, von der sie ausgehen, und nach der Art und Weise, wie das Unternehmen begründet, eingerichtet und geführt wird. — Das Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt ist ein polizeilicher Rechtssatz, welcher aus zwei verschiedenen Teilen besteht. Der eine ist das Verbot des bezeichneten Unternehmens, der andere besteht in der Ermächtigung der Polizeibehörde, das Verbot im einzelnen Falle aufzuheben.

Eingehend handelt M. von der polizeilichen Zwangsvollstreckung, als deren Mittel er die Polizeistrafe, die Ungehorsamsstrafe, die Vornahme einer Handlung auf Kosten des Pflichtigen und die eigentliche Gewaltanwendung oder Zwangsübung anführt.

Unter Polizeistrafe versteht M. die durch Rechtssatz[2]) angedrohte Strafe, die auf eine Polizeiwidrigkeit gesetzt ist.

Der Polizeistrafrechtssatz verbindet sich häufig mit einem Polizeibefehl, wenn nämlich die Strafdrohung etwa lautet: wer den polizeilichen Anordnungen für diesen oder jenen Gegenstand zuwiderhandelt, wird bestraft; oder wer gegen polizeiliches Verbot dieses oder jenes thut, wird bestraft.[3])

---

[1]) Die folgenden Darlegungen gehören zwar nicht unmittelbar zum Begriff der Polizei, sie mögen aber doch um deswillen hier Platz finden, weil sie, in der Hauptsache zutreffend, die Aeußerungsformen und den Umfang der Polizeigewalt nach heutiger Theorie und Praxis kurz kennzeichnen.

[2]) Welcher, wie wir im folgenden Abschnitt noch sehen werden, im allgemeinen durch Gesetz, ausnahmsweise (z. B. in Preußen) auch durch Verordnung bestimmt wird.

[3]) Diese Verbindung von Polizeistrafrecht mit polizeilichem Befehlsrecht findet sich besonders in der Reichsgewerbeordnung, in welcher zugleich der Fall der reichsgesetzlichen Regelung, der sonst

Auch mit einer Polizeierlaubnis erscheint der Polizeistrafrechtssatz häufig verknüpft, wie etwa bei der Formel: Wer ohne polizeiliche Erlaubnis dies oder jenes thut, wird bestraft, oder auch: wer unbefugt dies oder jenes thut, wird bestraft.[1])

Im Gegensatz zur Polizeistrafe, welche nur mittelbaren Zwang übt, indem sie begangene Polizeiwidrigkeiten mit einem Strafübel ahndet, bezeichnet M. die Ungehorsamsstrafe als ein dem Unterthanen aufzulegendes Uebel, dessen Anwendung der Behörde zur Verfügung steht zum Zwecke der Erzwingung des Gehorsams gegen einen von ihr erlassenen Einzelbefehl; ihr Zweck ist nicht Sühne, sondern Erfüllung der verletzten Pflicht.

Ein weiteres Zwangsmittel der Polizei ist die dem § 773 der Reichszivilprozeßordnung entsprechende Vornahme einer Handlung auf Kosten des Pflichtigen.

Hieran reiht sich die eigentliche Gewaltanwendung, welche entweder die Duldung einer Handlung (analog den §§ 777, 769 u. 771 der Reichszivilprozeßordnung) oder die positive Vornahme einer Handlung seitens des Pflichtigen erzwingen soll, oder endlich, ohne die gewaltsame Befolgung eines polizeilichen Befehls zu bezwecken, von vornherein als Zwangsübung thätig wird. In der letzten Form greift sie direkt in Freiheit und Eigentum des Staatsbürgers ein, sei es zu dem Zweck der Selbstverteidigung gegen Angriffe auf die Staatsverwaltung, sei es zum Zweck der gewaltsamen Verhinderung strafbarer Handlungen oder endlich zur Beseitigung eines öffentlichen Notstandes. —

Gegenstand der Landesgesetzgebung bildenden polizeilichen Befehlszuständigkeit gegeben ist. Den Gegensatz hiezu bildet das Reichsstrafgesetzbuch, welches nur die Straffetzung enthält für den Ungehorsam gegen polizeiliche Befehle, die polizeiliche Befehlsgewalt selbst aber der Landesgesetzgebung überläßt; der Sinn der polizeistrafrechtlichen Bestimmungen des R.St.G.B. ist immer der: Falls das Landesrecht für einen bezeichneten Gegenstand einen Polizeibefehl erlassen hat, so soll auf den Ungehorsam diese Strafe gesetzt sein.

[1]) Im letzteren Falle allerdings handelt es sich nicht um eine Polizeierlaubnis im strengen Sinne, weil die Erlaubnis, durch welche der Handlung der Charakter einer unbefugten benommen wird, nicht von der Polizeibehörde auszugehen braucht, sondern von jedem Privaten ausgehen kann, insofern dieser durch seine Zustimmung zu einer Handlung auf der gegen diese Handlung gewährten polizeilichen Schutz im gegebenen Fall verzichten will.

Damit sind wir am Ende der wissenschaftlichen Behandlung des Polizeibegriffs in unserem Jahrhundert angelangt.

So reich indessen die Literatur und so namhaft die Schriftsteller auch sind, die an der wissenschaftlichen Konstruktion des Polizeibegriffs teilhaben, so läßt sich doch kaum sagen, daß die Wissenschaft auch hier, so wie häufig anderwärts, bahnbrechend für die Gestaltung der praktischen Gesetzgebung und deren Auslegung geworden ist. Denn, wie im Vorstehenden gezeigt, haben unsere deutschen Theoretiker erst in jüngster Zeit dem in der ersten Hälfte des Jahrhunderts noch außerordentlich verschwommenen und in seinem Umfang trostlos unbestimmten Polizeibegriff jene wesentlichsten Merkmale zugestanden, die in der praktischen Gesetzgebung schon zu Anfang des Jahrhunderts so ziemlich allgemein als dem Polizeibegriff inhärierend erachtet wurden, nämlich Schutz gegen Ordnungsstörungen mittels zwingender Gewalt. —

Dieser Polizeibegriff der Praxis soll in dem folgenden letzten Abschnitt erörtert werden.

B. Die deutsche Polizeigesetzgebung.

1. Die Umwälzungen am Ende des vorigen Jahrhunderts in ihrer staatsrechtlichen Beziehung.

Die Gestaltung des Staatslebens, im besonderen die Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Gesetzgebung am Ende des vorigen und zu Beginn unseres Jahrhunderts ist gekennzeichnet durch die große französische Revolution des Jahres 1789. Indem diese gegen den Despotismus des Polizeistaates und dessen schrankenlose, zur grausamen Unterdrückung des Volkes gewordene Staatsverwaltung zu Felde zog, erhob sie vor allem zwei Forderungen gegen den Staat: die Anerkennung der Volkssouveränität und die Unterwerfung der Staatsverwaltung unter die Gesetze.[1])

Diese Forderungen wurden auch erfüllt: aus der Zügellosigkeit der Revolution erstand die Idealgestalt der bürger-

[1]) Vergl. hieher Otto Mayer a. a. O. S. 56 f. und das dort citierte Werk von Rousseau, contrat social, l. II. cap. VI u. l. III. cap. I.

S. hieher Otto Mayers hervorragendes Werk über das franz. Verwaltungsrecht.

lichen Freiheit, aus der gemordeten Fürstensouveränität erwuchs die Souveränität des Rechtes und des Gesetzes, unter welcher nicht, wie bisher, nur die Urteile der Gerichte, sondern in gleicher Weise die Akte der Verwaltung stehen sollten.

So entstand gegenüber der willkürlichen Wohlfahrtspflege des Polizeistaates ein öffentliches Verwaltungsrecht und zwar zunächst in Frankreich.

Als ein außerordentlich wichtiger Teil dieses neuen Verwaltungsrechts erschien der französischen Gesetzgebung das Recht der Polizei, deren Begriff alsbald gesetzlich bestimmt wurde.

Der sogenannte code de Brumaire (code des délits et des peines v. 25. Oktober 1795) an IV art. 16 sagt: „la police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle."

Die gerichtliche Polizei im besonderen definiert der code d'instr. crim., art. 8 folgendermaßen: „la police iudiciaire a pour objet de rechercher les délits, d'en rassembler les preuves et d'en livrer les auteurs aux tribunaux.

Ein Hauptgrundsatz des neuen französischen Rechts war es, daß kein Staatsbürger ohne gerichtliches Urteil gestraft werden soll, weshalb die gesamte gerichtliche Funktion der Polizei entzogen und ausschließlich den ordentlichen Gerichten übertragen wurde. [1])

In ähnlicher Weise wie der erwähnte französische code de Brum. hat auch die erste deutsche Kodifikation dieses Zeitabschnittes, das preußische allgemeine Landrecht vom Jahre 1794, den Polizeibegriff gesetzlich zu fixieren gesucht, indem es in Teil II Tit. 17 Nr. 10 die Polizei bezeichnet als „das Amt, die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwehr der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen".

Hier wie dort sehen wir als Hauptmerkmal der Polizei den Schutz gegen Ordnungsstörungen.

Freilich gewährten die Begriffe Ruhe, Sicherheit und Ordnung nach ihrem Sinn wie nach ihrem Umfange die denkbar verschiedensten Auslegungen, welche nicht selten zu Uebergriffen in die Kompetenzen anderer Staatsaufgaben führten. [2])

---

[1]) Vergl. hieher Stein, Verwaltungslehre 4. Teil S. 24 f.
[2]) Vergl. Förstemann a. a. O. S. 6 ff.

Aber man hatte wenigstens einmal das Wort für eine bestimmtere Richtung des Polizeibegriffs gefunden, wovon man in der Theorie jener Zeit, wenigstens in der Allgemeinheit, noch ziemlich weit entfernt war.

Was die gerichtliche Funktion der Polizei betrifft, so stellt sich das preußische Allgemeine Landrecht nicht auf den Standpunkt des französischen Rechts; vielmehr bestimmt es in Teil II Tit. 17 § 11 ausdrücklich, daß die Bestrafung der gegen Polizeigesetze begangenen Uebertretungen der Polizeigerichtsbarkeit zukomme. — Die Polizeigewalt in Preußen ist also vorerst mit eigener Gerichtsbarkeit ausgestattet, während die meisten andern deutschen Staaten dem französischen Grundsatze folgten.[1])

Im Einzelnen bezeichneten die im Anschlusse an die Definition des A. L.-R. ergangenen preußischen Verordnungen[2]) als Gegenstände der Polizei: Vorbeugung und Stillung von Aufläufen, Ausmittlung und Ergreifung von Verbrechern, Gewerbevisitationen, Gefängniswesen, Errichtung und Beaufsichtigung der Straf- und Korrektionsanstalten, Vorbeugung gegen Feuersbrünste und polizeiwidrige Bauten, Wiederherstellung abgebrannter Gebäude, Armenwesen, Medizinal- und Gesundheitsangelegenheiten (bes. Lebensmittelkontrole, Regelung des Verkehrs mit Medikamenten, Verhütung des Kurpfuschens, Vorkehrungen gegen ansteckende Krankheiten, Errichtung von Kranken- und Irrenhäusern 2c.), außerdem Beaufsichtigung verdächtiger Fremder, Paßwesen, endlich Straßen- und Wasserangelegenheiten, Postwesen, Preßcensur.

Bei Betrachtung dieser Polizeigegenstände werden wir allerdings gewahr, daß nicht alle — wenigstens nicht primär — die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung bezwecken, sondern daß einzelne, wie z. B. die Errichtung von Krankenhäusern, die Armenversorgung 2c., eine positiv verwaltende Thätigkeit enthalten.

Und die eine der erwähnten preußischen Verordnungen, die k. Verordnung vom 26. Dezember 1808, vindiciert den Polizeibehörden ausdrücklich nicht nur einen polizeilich schützen-

---

[1]) Ueber die besonderen Polizeigerichte Preußens s. Förstemann a. a. O. S. 214 ff.

[2]) Dieselben sind aufgeführt in dem bereits oben S. 73 ff. besprochenen Aufsatze von Otto Gerland im Archiv f. öff. Recht Bd. V S. 18 ff.

den, sondern zugleich einen pfleglich fördernden Wirkungskreis, indem sie in § 3 bestimmt: „Als Landespolizeibehörde haben die Regierungen die Fürsorge wegen des Gemeinwohls unserer getreuen Unterthanen, sowohl in negativer als positiver Hinsicht. Sie sind daher so berechtigt als verpflichtet, nicht allein allem vorzubeugen und solches zu entfernen, was dem Staate und seinen Bürgern Nachteil bringen kann, mithin die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zu treffen, sondern auch dafür zu sorgen, daß das allgemeine Wohl befördert und erhöht werde und jeder Staatsbürger Gelegenheit habe, seine Fähigkeiten und Kräfte in moralischer sowohl als physischer Hinsicht auszubilden und innerhalb der gesetzlichen Grenzen auf die ihm zuträglichste Weise anzuwenden.

Die Regierungen haben daher auch die Aufsicht über Volksbildung, den öffentlichen Unterricht und Kultus.“

Trotzdem dünkt mir die Folgerung, welche Förstemann [1]) aus dieser Stelle zieht, daß nämlich damit „die im allgemeinen Landrecht auseinander gerissenen beiden großen Richtungen der polizeilichen Thätigkeit, die für die Erhaltung der Sicherheit und die für Förderung des Gemeinwohls“ . . . . wieder mit einander verbunden seien, nicht gerechtfertigt. Vielmehr scheint diese Bestimmung lediglich den Zweck verfolgt zu haben, die Kompetenz der Regierungen — welchen die herkömmliche allgemeine Bezeichnung als Landespolizeibehörden gegeben ist — festzulegen, ohne den Polizeibegriff des A. L.-R. alterieren zu wollen.

Dazu kommt, daß die Neugestaltung des gesamten öffentlichen Rechts zu Beginn unseres Jahrhunderts, sohin wohl auch die preußische Verordnung vom 26. Dezember 1808, auf den Grundprinzipien des neuen französischen Rechtes beruhte; dort aber umfaßt der Polizeibegriff, wie gezeigt, einzig und allein die negativ schützende Thätigkeit des Staates gegen Ordnungsstörungen.

Verschiedene weitere preußische Verordnungen, welche in ähnlicher Weise, wie der erwähnte § 3 der Verordnung vom 26. Dezember 1808 die den Regierungen obliegenden Thätig-

[1]) A. a. O. S. 14 ff.; F. bekennt sich darin als Anhänger der Lehre von der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, welch letztere bekanntlich von der Theorie mit innerer Verwaltung identifiziert wurde.

keiten aufzählen, so die Geschäftsinstruktion für die Regierungen gleichfalls vom 26. Dezember 1808[1]) in § 2 d—f, die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. April 1815 in § 13, die Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen vom 23. Oktober 1817 in Abschnitt I § 2, gebrauchen den Ausdruck Landespolizeibehörden überhaupt nicht, sondern sprechen schlechthin von den Regierungen bezw. deren Abteilung des Innern.

Hieraus dürfte gleichfalls der Schluß zulässig sein, daß die Verordnung vom 26. Dezember 1808 den Ausdruck Landespolizeibehörden mehr zufällig gebrauchte und den Polizeibegriff des A. L.=R. nicht erweitern wollte.

Gegen diese Auslegung des Polizeibegriffs des A. L.=R.[2]) wendet sich Heinrich Rosin, das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl. 1895 S. 123 ff. mit der Behauptung, der angezogene § 10 des Teil II Tit. 17 habe überhaupt nicht den Begriff der Polizei, sondern nur die Amtsgewalt der Polizeibehörden bestimmen wollen, dagegen umfasse der im allgemeinen dem A. L.=R. zu entnehmende Polizeibegriff in den Zusammensetzungen Polizeigesetz, Polizeiordnung, Polizeiinstanz u. s. w., nicht nur die negativ schützende Sicherheits=, sondern auch die positiv fördernde Wohlfahrtspolizei, d. i. die innere Verwaltung. — Meines Erachtens ist aber das Amt der Polizei, wovon die mehrerwähnte Gesetzesstelle spricht, gleichbedeutend mit Aufgabe der Polizei und bringt eher einen Gegensatz zu Polizeibehörden, statt einer Identifizierung mit diesen zum Ausdruck. Auf der andern Seite sprechen gerade diejenigen Stellen, welche Rosin für die Erkenntnis der landrechtlichen Polizeibegriffs verwerten will, so die §§ 2 u. 3 des Teil II Tit. 13 und die Verordnung vom 26. Dezember 1808, ausschließlich von den Pflichten des Staatsoberhauptes bezw. seiner Organe, und können diese Bestimmungen der Kompetenzen der Polizeibehörden zur Feststellung des Begriffs der polizeilichen Thätigkeit wohl ebensowenig dienen, als dies Rosin selbst bei der Interpretation des § 10 l. c. behauptet.

---

[1]) Welche Förstemann selbst, a. a. O. S. 15, als teilweisen Kommentar zu § 3 der Verordnung v. 26. Dezbr. 1808 bezeichnet.

[2]) Welche übrigens auch von Löning a. a. O. S. 7, Schilling, Beiträge zur Entwicklung des Polizeibegriffs nach preuß. Recht, im Verwaltungsarchiv Bd. 2 S. 497 ff., sowie von zahlreichen Erkenntnissen des preuß. Oberverwaltungsgerichts vertreten wird.

Es muß demnach daran festgehalten werden, daß die preußische — und, wie wir gleich sehen werden, mit ihr die deutsche — Gesetzgebung unseres Jahrhunderts von Anfang an die Polizei als eine ordnungsschützende, nicht zugleich als eine wohlfahrtfördernde Thätigkeit des Staates aufgefaßt hat.

Daneben ist allerdings zuzugeben, daß die verschiedenen deutschen Gesetzgebungen den weiten Begriffen der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, welche das preußische A. L.-R. aufgestellt hatte, je einen verschiedenen Inhalt gaben.

Zunächst waren es die Verfassungsurkunden zu Beginn unseres Jahrhunderts bezw. die ihrer Zeit und ihrem Geiste entsprungenen anderweitigen gesetzgeberischen Akte, welche unsere Materie berührten.

2. Die Verfassungsurkunden der deutschen Staaten.

Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern vom 26. Mai 1818, welche an der Spitze der deutschen Verfassungsurkunden geht, enthält keine Bestimmung der polizeilichen Thätigkeit oder der staatlichen Polizeigewalt; auch in den Beilagen und Anhängen der Verfassungsurkunde ist von Polizei nicht die Rede.

Gleichwohl ergingen unmittelbar vor und nach Erlassung der Verfassungsurkunde mannigfache Aeußerungen der gesetzgebenden Gewalt, welche — ähnlich wie zu gleicher Zeit in Preußen — den Wirkungskreis der Landesbehörden betrafen. Von denselben [1]) sind für unseren Zweck besonders bemerkenswert die Instruktion der Polizeidirektionen in den Städten vom 24. September 1808 und die Formationsverordnung vom 17. Dezember 1817.

Die erstere rechnet zu den Dienstverrichtungen der Polizeidirektionen: Sicherheit, Armenpflege, Sanität, Lebensmittel, Unglücksfälle, Dienstbotenordnung, Religion und Unterricht, Reinlichkeit, Bauwesen, Gewerbe, öffentliche Vergnügungen, Intelligenz- d. i. Preßwesen.

Innerhalb dieses Wirkungskreises wird den Polizeibehörden aus Jurisdiktion zugesprochen. Insbesondere haben sie zu entscheiden Streitigkeiten zwischen Dienstherrn und Dienstboten, zwischen Handwerksgesellen und Lehrjungen, zwischen

---

[1]) Sie sind sämtliche enthalten in Webers Gesetz- u. Verordnungssammlung, Bd. I u. II.

den Handwerkern unter sich über die Grenzen der Gewerbeausübung, zwischen Hauseigentümern und Mietern, „Streitigkeiten, welche auf dem Markt vorfallen und keine weitläufige Untersuchung erfordern“, endlich „geringe Injurienhändel, welche nicht zur Kognition eines Gerichtsortes geeignet sind und an öffentlichen Orten vorfallen“.

In Strafsachen komme den Polizeibehörden nur zu, „was zur Verhaftnehmung des Thäters, zur Versicherung der Effekten und zur Erhaltung der Anzeigen des Verbrechers erforderlich sind“.

In dieser letzteren Bestimmung ist ungefähr die Definition der gerichtlichen Polizei enthalten. Die vorhergehenden „Dienstverrichtungen“ der Polizeibehörden jedoch beziehen sich sowohl auf den Schutz gegen Ordnungsstörungen als auf die Verwaltungspflege. Doch wäre es wohl auch hier[1]) gewagt zu argumentieren: Was die Verordnung als Sache der Polizeibehörden erklärt, ist damit auch eine Polizeisache. Die Instruktion will eben lediglich die Kompetenz der als Polizeibehörden bezeichneten Organe der inneren Verwaltung umschreiben, ohne zwischen den einzelnen Thätigkeiten dieser Kompetenz zu unterscheiden.

Eine solche Unterscheidung wird wenigstens teilweise vorgenommen von der Formationsverordnung vom 17. Dezember 1825, in welcher den Kammern des Innern der Kreisregierungen in Tit. I—V die staatsrechtlichen, die militärischen, die Religions- und Kirchenangelegenheiten, Erziehung, Bildung, Unterricht und öffentliche Sitten, sowie das Medizinalwesen zugewiesen wird, in einem besonderen Tit. VI dagegen die allgemeine Landespolizei.

Unter dieser begreift die Formationsverordnung die allgemeinen Anordnungen zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe und Sicherheit, insbesondere die Aufsicht auf Versammlungen und Vereine, das Paßwesen, Maßregeln gegen Landstreicher und Bettler, Diebs- und Räuberbanden, die Sorge für den Vollzug der Gesetze über Heimat, Ansässigmachung und Verehelichung, die Wachsamkeit gegen Mißbräuche der Preßfreiheit — mit einem Worte das Gebiet der Sicherheitspolizei, ferner die Handhabung der Feuerpolizei nebst Beförderung der Brandassekuranz, Aufrechthaltung der Bauordnung, Vorsorge zur Einführung und

[1]) Ebenso wie bei den vorhin S. 81 ff. besprochenen preuß. Verordnungen.

Unterhaltung der Straßenbeleuchtung in den Städten und Märkten, Sorge für das Kredit- und Nahrungswesen, besonders Herstellung von Leihanstalten, Unterdrückung der verbotenen Spiele und Lotterien, Handhabung der Marktordnungen, Nahrungsmittelkontrolle, Handhabung der bezüglichen Preistaxen, sodann das Fabrik-, Manufaktur- und Gewerbewesen, Beförderung des Ackerbaues und der Viehzucht, des Handels (Aufsicht auf Münze, Maß und Gewicht), Sorge für Kommunikationswege, Aufsicht auf öffentliche Gasthöfe und Niederlagen, Handhabung der Floß- und Schiffahrtsordnungen.

Wir sehen, daß diese Polizeigegenstände, soweit sie nicht der Sicherheitspolizei zugehören, in das Gebiet der inneren Verwaltung fallen, jedoch sind es fast durchweg solche Angelegenheiten der inneren Verwaltung, welche neben der pfleglich fördernden eine polizeilich schützende Seite haben, ja bei den meisten von ihnen ist die letztere die stärker hervortretende und von der Verordnung dementsprechend betonte Seite. So ist die Sorge für das Kredit- und Nahrungswesen an sich Sache der positiven Verwaltungspflege; insoweit aber der Schutz ordnungsgemäßer und die Beseitigung ordnungswidriger Zustände in Frage ist, — so bei Handhabung der Marktordnungen, Unterdrückung verbotener Spiele und Lotterien, bei Kontrole der zum Verkauf bestimmten Lebensmittel rc., nennen wir die Thätigkeit Polizei.

Wir können deshalb in dieser Verordnung für die bayerische Gesetzgebung eine Bestätigung der Definition des preußischen A. L.-R. erblicken, wonach zum Begriffe der Polizei gehört der Schutz der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung.

Die Verfassungsurkunden des Königreichs Württemberg vom Jahre 1819 und des Großherzogtums Hessen vom Jahre 1820 sind nur insofern von Interesse, als sie[1]) ausdrücklich bestimmen, daß auch die das Polizeiwesen betreffenden Gesetze in verfassungsmäßiger Form, d. i. unter Mitwirkung der Stände, zu erlassen sind.

Die Verfassungsurkunden für den preußischen Staat vom 5. Dezember 1848 und vom 31. Januar 1850 berühren unsere Materie nicht. — Dagegen erging unterm 11. März 1850 ein besonderes Gesetz über die Polizeiverwaltung.

---

[1]) Württ. Verf. Urk. § 90; Hessische Verf. Urk. Art. 72.

Dasselbe legt den Schwerpunkt der Handhabung der staatlichen Polizeigewalt in die Hände der Ortspolizeibehörden,[1]) welchen in § 5 l. c. das Recht der Erlassung ortspolizeilicher Vorschriften mit Geltung innerhalb des Gemeindebezirks und unter Strafdrohung bis zu 3 Thaler eingeräumt wird.[2])

Als Gegenstände dieser ortspolizeilichen Vorschriften, sohin als polizeiliche Angelegenheiten werden in § 6 l. c. bezeichnet:

1. Der Schutz der Personen und des Eigentums;
2. Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern;
3. der Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln;
4. Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer größeren Anzahl von Personen;
5. das öffentliche Interesse in Bezug auf die Aufnahme und Beherbergung von Fremden; die Wein-, Bier- und Kaffeewirtschaften und sonstige Einrichtungen zur Verabreichung von Speisen und Getränken;
6. die Sorge für Leben und Gesundheit;
7. Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführungen sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt;
8. Schutz der Felder, Wiesen, Weiden, Wälder, Baumpflanzungen, Weinberge u. s. w.;
9. endlich „alles andere, was im besonderen Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muß“.

In dieser Stelle[3]) ist noch klarer als in Teil II Tit. 17 § 10 des A. L.-R. zum Ausdruck gebracht, daß sowohl die Sicherheitspolizei als auch die sog. Verwaltungspolizei Gegenstand der preußischen Gesetzgebung und ihres Polizeibegriffs ist. Es sind hier nämlich nicht nur Verkehrssicherheit, Aufsicht auf Versammlungen und Vereine, Fremden-

---

[1]) Vergl. hieher **Förstemann** a. a. O. S. 181 ff., **Bornhak** a. a. O. III. S. 239 ff., **Rosin** a. a. O. S. 164 ff.

[2]) s. S. 100.

[3]) Sie wird mit dem ganzen Gesetze vom preuß. Oberverwaltungsgericht (Entsch. Bd. 9 S. 374) als „zur Erläuterung u. näheren Ausführung des § 10 II. 17 des A. L. R. bestimmt“ erklärt.

kontrolle, — welche gemeinhin als Aufgaben der Sicherheitspolizei gelten — unter die Gegenstände der polizeilichen Thätigkeit subsumiert, sondern ganz ebenso die Aufgaben der staatlichen Verwaltungspflege, wie der Verkehr mit Lebens- und Genußmitteln, die Sorge für Leben, Gesundheit und Eigentum der Staatsbürger, insoweit eben diese Verwaltungsaufgaben staatlichen Schutzes gegen Gefährdungen bedürfen.

Eine förmliche Bestätigung dessen, daß auch die Verwaltungspolizei von dem gesetzlichen Polizeibegriff umfaßt werden wollte, scheint mir in der Generalklausel sub Ziffer 9 des Gesetzes enthalten zu sein, wo alles, was außer den vorher aufgeführten Gegenständen im Interesse der Gemeinden liegt und polizeilich d. i. schützend geregelt werden muß, als Polizeisache erklärt wird. Denn die Interessen der Gemeinden erschöpfen sich doch nicht in der Sicherheit gegen Verletzungen ihrer Rechtsgüter, sondern sie erstrecken sich auf eine unendliche Reihe von ihrer Wohlfahrtsbeförderung dienenden Angelegenheiten, welche einzeln nicht aufgeführt werden können, die aber gleichwohl durch diese Gesetzesstelle unter polizeilichen Schutz gestellt werden wollten.

Das Gesetz vom 11. März 1850 enthält auch eine positive Bestimmung hinsichtlich des Mittels der polizeilichen Thätigkeit, nämlich des Zwanges, indem es in § 20 verordnet:

„Die den Polizeibehörden nach den bisherigen Gesetzen zustehende Exekutionsgewalt wird durch die vorstehenden Bestimmungen nicht berührt. — Jede Polizeibehörde ist berechtigt, ihre polizeilichen Verfügungen durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel durchzusetzen. — Wer es unterläßt, dasjenige zu thun, was ihm von der Polizeibehörde in Ausübung dieser Befugnis geboten worden ist, hat zu gewärtigen, daß es auf seine Kosten zur Ausführung gebracht werde — vorbehaltlich der etwa verwirkten Strafe und der Verpflichtung zum Schadensersatz."

Letztere Bestimmung enthält speziell die dem § 773 der RCPO. entsprechende executio ad faciendum. — Unter den im zweiten Absatz genannten „gesetzlichen Zwangsmitteln" werden im allgemeinen, wie Förstemann richtig annimmt, alle diejenigen Exekutionsmittel zu verstehen sein, welche den ordentlichen Gerichten zustehen.

Im übrigen, besonders hinsichtlich der Anwendbarkeit der besonderen Zwangsmittel der Polizei; Exekutivgeldstrafe, Exe-

kutivhaft, direkter Zwang, Aufenthaltsbeschränkungen, Polizeiaufsicht, Ausweisung, Waffengebrauch ꝛc., ferner hinsichtlich der Voraussetzungen der polizeilichen Exekution s. Förstemann a. a. O. S. 399 ff.

Eine polizeiliche Strafgerichtsbarkeit existiert zu dieser Zeit bereits nicht mehr; sie ist an die ordentlichen Gerichte übergegangen.[1])

3. Die Polizeistrafgesetzbücher der süddeutschen Staaten.

Während das eben erwähnte preußische Gesetz vom 11. März 1850 eine generelle Ermächtigung der Behörden ausspricht, für den ihnen zugewiesenen Kreis polizeilicher Angelegenheiten „Vorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen .... anzudrohen", stehen die süddeutschen Polizeistrafgesetzbücher[2]) auf dem Standpunkte, daß die Strafbestimmung stets durch Gesetz (im materiellen und formellen Sinne) zu erfolgen hat; nur die nähere Bezeichnung des Thatbestandes kann der Polizeiverordnung bezw. -Verfügung[3]) überlassen bleiben.[4])

Ueber die rechtliche Natur der Polizeistrafe und über die berühmte Kontroverse betr. die Grenzen zwischen polizeilichem und kriminellem Unrecht vergl. auch G. Meyer a. a. O. Bd. I S. 75 und die dort citierte reiche Literatur. — Diese letztere Streitfrage hat übrigens, wie G. Meyer zutreffend bemerkt, für die süddeutschen Staaten ihre Bedeutung verloren, nachdem hier sowohl die Strafbestimmungen für Rechtsverletzungen als diejenigen für Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Gesetz erlassen werden, und in beiden Fällen der ordentliche Richter zum Urteil berufen ist.

Für gegenwärtige Untersuchung kommt es lediglich darauf an, aus dem gesetzlichen Thatbestande der Polizeidelikte den Polizeibegriff abzuleiten, welcher den Polizeistrafgesetzbüchern zu Grunde liegt.

---

[1]) Näheres s. bei Förstemann a. a. O. S. 241 ff.

[2]) Indem sie sich dem französischen Rechts-Grundsatze anschließen: nulla poena sine lege poenali.

[3]) Ueber den Unterschied zwischen Polizeiverordnung u. Polizeiverfügung s. G. Meyer a. a. O. Bd. I S. 74 ff.

[4]) Vergl. hieher Otto Mayer a. a. O. S. 307 f.

1) Das bayerische Polizeistrafgesetzbuch vom 26. Dezember 1871,[1]) welches sich vor allem mit der Kompetenz der Organe der Polizeiverwaltung zum Erlaß von Polizeistrafvorschriften befaßt, unterscheidet zwischen königlichen Verordnungen, ober=, distrikts= und ortspolizeilichen Vorschriften je nach dem größeren oder kleineren Teile des Staatsgebietes, der an dem Gegenstand der Anordnung interessiert ist — Art. 1 des Ges.

In welchen Fällen die polizeilichen Anordnungen im Wege einer königlichen Verordnung oder durch ober=, distrikts= oder ortspolizeiliche Vorschriften zu erfolgen haben, wird im allgemeinen besonderen Verordnungen vorbehalten. Jedoch wird in Art. 2 des Ges. für eine Reihe von Materien, welche im Reichsstrafgesetzbuch behandelt sind, sofort bestimmt, durch welche Art der genannten Polizeivorschriften die zu den betr. Paragraphen des R.St.G.B. erforderlichen landesgesetzlichen Bestimmungen zu erlassen sind, und werden gleichzeitig diese Materien ausdrücklich als polizeiliche erklärt. Dieselben sind:

Die Maßregeln zwecks Verhütung des Einschleppens oder Verbreitens von ansteckenden Krankheiten oder Viehseuchen — § 327, 328, Bestimmungen über die Errichtung von Aussteuer=, Sterbe= oder Witwenkassen, Versicherungsanstalten u. dergl. — § 360 Z. 9, über die Ausübung des Gewerbes der Pfandleiher — § 360 Z. 12, über die für Gasthäuser ꝛc. geltende Polizeistunde — § 365, gegen die Störung der Sonntagsfeier — § 366 Z. 1, zur Erhaltung der Sicherheit, Bequemlichkeit, Reinlichkeit und Ruhe auf den öffentlichen Straßen ꝛc. — § 366 Z. 10, über vorzeitige Beerdigungen — § 367 Z. 2, über den Handel mit Gift oder Arzneien — § 367 Z. 3, über die Aufbewahrung oder Beförderung, Zubereitung oder Feilhaltung von Giftwaren oder Arzneien, von Schießpulver oder anderen explodierenden Stoffen — § 367 Z. 5, über Feilbieten oder Mitsichführen von Stoß=, Hieb= oder Schußwaffen — § 367 Z. 9, über die Genehmigung zur Führung oder Ausbesserung

---

[1]) Das hiedurch ersetzte Polizeistrafgesetzbuch vom 10. November 1861 ruht auf den gleichen Grundlagen u. bedarf keiner besonderen Erwähnung. Ueber die Verschiedenheit einer Anzahl von Bestimmungen des alten u. des neuen P.St.G.B. u. über die Aufnahme der ersteren in das R.St.G.B. s. die vergleichende Uebersicht bei Riedel=Pröbst, Kommentar z. P.St.G.B. für das Kgr. Bayern v. 22. Dez. 1871, 5. Aufl. 1894.

eines Baues, über die Schließung der Weinberge, über das gebotene Raupen, über die polizeilich vorgeschriebenen Feuerlöschgerätschaften, sowie über das Feuerlöschwesen überhaupt, über die Maße und Gewichte — § 369 Z. 2, über Anlegung und Verwahrung der Feuerstätten von Gewerbetreibenden, welche im Feuer arbeiten, sowie über die Art, sich des Feuers zu bedienen — § 369 Z. 3.

Außer diesen Polizeigegenständen behandelt das bayerische Polizeistrafgesetzbuch in 12 Abschnitten die Uebertretungen der Polizeistrafgesetze d. i. derjenigen Strafvorschriften, welche nicht die Verbrechen und Vergehen im Sinne der deutschen Strafrechtspflege, sondern die Zuwiderhandlungen gegen die Anordnungen der Verwaltung zum Gegenstande haben, insoweit letztere nämlich die Polizei betreffen.

Hiebei mag allerdings von vornherein bemerkt werden, daß zwischen dem kriminellen Unrecht unseres allgemeinen Strafrechts und den Uebertretungen der Polizeistrafgesetze eine scharfe Grenze nicht besteht.

Wir haben soeben bereits eine ganze Reihe von Polizeiübertretungen kennen gelernt, welche in dem R.St.G.B. ihren Platz gefunden haben.

Außer diesen sind in dem 29. Abschnitt des R.St.G.B. noch zahlreiche polizeiliche [1]) neben kriminellen Strafthaten, vom Gesetz schlechthin Uebertretungen genannt, enthalten. —

Das bayerische P.St.G.B. nun behandelt und rechnet damit zur Polizei:

1) In Art. 23—29 Uebertretungen in Bezug auf Staatseinrichtungen und öffentliche Verpflichtungen, insbesondere anlangend die Verbote des Verkehrs mit Gefangenen, der Aenderung des Geschlechtsnamens, der Abhaltung oder Störung von Personen, welche bei Feuersgefahr oder anderen öffentlichen Gefahren Hilfe leisten, des Bannbruchs, sowie die Gebote der Anzeige von Geburts- und Sterbefällen, der Leistung der von der Gemeindeverwaltung festgesetzten Gemeindedienste 2c.;

2) in Art. 40—44 Uebertretungen in Bezug auf öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit, hierunter die Verbote der Veranstaltung öffentlicher Lustbarkeiten u. s. w., des Ausrufens bezw. Anheftens öffentlicher Bekanntmachungen, der Annahme von Kostkindern, die Gebote der Wohnungsräumung (soweit

[1]) Auf welche wir noch kommen werden, s. S. 97 f.

die Verpflichtung hiezu nicht streitig ist), der Anzeige von Spuren eines gewaltsamen Todes 2c.;

3) in Art. 45—50 Uebertretungen in Bezug auf Reisen und Fremdenpolizei: Verbot des Nichteinhaltens einer vorgeschriebenen Reiseroute, der gewerbsmäßigen Beherbergung von Landstreichern, Bettlern oder sicherheitsgefährlichen Personen, Gebot der Anzeige der beherbergten Personen seitens der Gastwirte und Vermieter;

4) in Art. 50a—57a Uebertretungen in Bezug auf unerlaubte Sammlungen, Gaukelei, Sittenpolizei und Glückspiele, Verbot des Konkubinats, unerlaubter Geldsammlungen, des Zauberns, Geisterbeschwörens, Wahrsagens, Kartenschlagens u. s. w., des Wirtshausbesuchs schulpflichtiger Kinder, des verbotenen Lotteriespiels;

5) in Art. 58—59 Uebertretungen in Bezug auf religiöse Einrichtungen, Erziehung und Bildung: Verbot der Errichtung und Leitung von Erziehungs= und Unterrichtsanstalten ohne polizeiliche Genehmigung, Gebot an Eltern, Vormünder, Dienst= und Lehrherren, ihre Kinder, Mündel, Dienstboten, Lehrlinge zum Schulbesuch anzuhalten;

6) in Art. 60—88 Uebertretungen in Bezug auf Leben und Gesundheit: Verbot der vorzeitigen Leichenöffnung, der vorschriftswidrigen Leichenbestattung, der Verheimlichung von zur Verbreitung ansteckender Krankheiten geeigneten Gegenständen, der Zuwiderhandlung gegen die hinsichtlich der Beschaffenheit, Zubereitung 2c verkäuflicher Lebensmittel ergangenen Vorschriften, des Badens an verbotenen Orten, des Herumgehenlassens von Blödsinnigen oder Geisteskranken, des Verwahrlosens von Kindern, Kranken u. s. w., des Mitnehmens von Hunden in Kirchen, zu Pferderennen, in öffentliche Wirtschaftslokale 2c., sowie des Freilaufenlassens größerer Hunde ohne Maulkorb, des Entfernens der zur Verhütung von Unglücksfällen angebrachten Schutzmittel, sowie der zur Hilfe bei öffentlichen Notfällen bestimmten Gerätschaften, der Uebertretung der Vorschriften über Schutz der Eisenbahnen und des Bahnbetriebs, Gebot der Anzeige ansteckender Krankheiten, der zur Verhütung von Viehseuchen notwendigen Viehbeschau 2c.;

7) in Art. 89—98 Uebertretungen in Bezug auf Straßen=, Reinlichkeits= und Wasserpolizei: Verbot des Reitens und Viehtreibens in den Gräben öffentlicher Straßen, des Verunreinigens öffentlicher Brunnen= und Wasserleitungen, des Abladens von

Schutt, Schnee u. dergl. auf fremden Grundstücken, des Besudelns öffentlicher Denkmäler, Anlagen, Friedhöfe u. s. w., der Uebertretung der Hafen- und Ländeordnungen;

8) in Art. 99—100 Uebertretungen in Bezug auf Brandversicherung — Verbot der Ueberversicherungen;

9) in Art. 101—105 Uebertretungen baupolizeilicher Bestimmungen: Verbot der willkürlichen Abänderung der festgesetzten Baulinie, sowie sonstiger Zuwiderhandlungen gegen baupolizeiliche Anordnungen ꝛc.;

10) in Art. 106—110 Uebertretungen in Bezug auf das Dienstbotenwesen: Verbot des unbefugten Dienstentlaufens, der Unbotmäßigkeit gegen die Dienstherrschaft u. s. w., des Dingens bereits verdungener Dienstboten für dieselbe Zeit, Gebot der Anzeige des Dienstan- und Austritts ꝛc.;

11) in Art. 111—126 Uebertretungen in Bezug auf Landwirtschaft, Jagd und Fischerei: Verbot des Entwendens von Feldfrüchten, des Abhauens fremder Bäume und Sträucher, des Weidens und Erntens auf fremden Grundstücken, des Auslaufenlassens von Hausgeflügel zu verbotener Zeit, sowie der Zuwiderhandlung gegen sonstige Vorschriften zum Schutze des landwirtschaftlichen Eigentums, ferner des Vogelfangens bezw. Tötens, des unzeitigen Ablaufenlassens von Fischwasser ꝛc.;

12) in Art. 127—158 die Erwerbs- und Gewerbepolizei, Verbot der unbefugten Führung des Badertitels, des unerlaubten Betreibens von Auswanderungsgeschäften, des Vermittelns von Versicherungsverträgen für außerbayerische Gesellschaften, des Feilbietens von mindergewichtigen Lebensmitteln, der grundlosen Verweigerung von Verkaufsgegenständen seitens der Bäcker, Wirte, Metzger u. dergl., Gebot des Anschlagens der Preise seitens der Gewerbetreibenden, Verbot des Zuwiderhandelns gegen die Marktordnungen, gegen die Ordnungen der Lohnkutscher, Land- und Wasserboten, des unerlaubten Betriebs von Gesindeverdinganstalten ꝛc. —

Das bayerische P.St.G.B. behandelt auch die Zwangsmittel der Polizei[1]) (in Art. 16—22) und scheidet dieselben in solche, welche gegenüber den strafbaren Gesetzesverletzungen, und solche, welche gegenüber den nicht mit Strafe bedrohten Uebertretungen von Verfügungen der inneren Verwaltung Anwendung finden.

---

[1]) Vergl. Seydel a. a. O. V. S. 11 ff.

Zu den ersteren gehört die Vornahme einer Handlung seitens der Polizei auf Kosten des hiezu gerichtlich Verurteilten (Art. 16), die Einziehung bestimmter Sachen und die Schließung von Anstalten, insofern der Strafrichter hierauf erkannt hat (Art. 17 und 18), die vorläufige Einschreitung bei allen strafbaren Handlungen, insbesondere vorläufige Beschlagnahme von Gegenständen, Schließung von Anstalten, Vornahme von Handlungen auf Kosten des Pflichtigen vorbehaltlich der späteren Strafverfolgung (Art. 20).

Eine besondere Zwangsmaßregel der Polizei ist hier die Befugnis, gefährliche Tiere töten zu lassen, ohne daß die Berechtigung hiezu in einem vorausgegangenen oder nachfolgendem richterlichen Urteil ausgesprochen sein müßte.

Als Zwangsmittel der zweiten Art d. i. gegenüber der Nichtbefolgung der nicht mit Strafe bedrohten Verfügungen der inneren Verwaltung kennt das bayerische PStGB. die Androhung und Verhängung von Ungehorsamsstrafen, die einmalige Wiederholung dieser Maßregel, endlich die Vornahme der Handlung auf Kosten des Ungehorsamen (Art. 21). —

Das württembergische Polizeistrafgesetzbuch vom 27. Dezember 1871[1]), teilweise geändert durch das Gesetz vom 12. August 1879,[2]) bezeichnet als Polizeiübertretungen, und zwar unter ausdrücklicher Bezugnahme auf §§ 360 ff. des RStGB. und in Bethätigung des dort der Landesgesetzgebung anheimgegebenen Anordnungsrechtes, insbesondere:

Die grundlose Erregung von Besorgnissen unter dem Publikum, von Aufläufen 2c., den Handel mit Loosen von verbotenen Lotterien, das unbefugte Besorgen von Auswanderungsgeschäften (Art. 7), die Nichtvorlage der Statuten von politischen Vereinen, die unbefugte Abhaltung von Volksversammlungen (Art. 9), den Bannbruch, das Erschleichen und Vergeuden öffentlicher Unterstützungen (Art. 10), die unerlaubte Veranstaltung von Kollekten (Art. 13), das Konkubinat (Art. 14), die Nichtanzeige der Beherbergung von Fremden, des Einzugs von Mietern, des Eintritts von Dienstboten, Lehrlingen 2c. (Art. 15),

[1]) „Gesetz betr. Aenderungen des Polizeistrafrechts bei Einführung des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich."

[2]) „Gesetz betr. Aenderungen des Landespolizeistrafgesetzes vom 27. Dezbr. 1871 u. das Verfahren bei Erlassung polizeilicher Strafverfügungen; vergl. hiezu Gaupp, Staatsrecht d. Kgr. Württemberg 1895 S. 178.

das Dienstentlaufen (Art. 16), das unerlaubte Abhalten von Tanzmusiken (Art. 17), das Benützen öffentlicher Wege, welche von der Behörde als gesperrt erklärt sind (Art. 20), das Freilaufenlassen von Hunden (Art. 22), die Verunreinigung öffentlicher Denkmäler, Anlagen, Friedhöfe u. dergl. (Art. 23), die Nichtanzeige des Ausbruchs ansteckender Krankheiten unter Menschen und Tieren sowie die Uebertretung der zur Verhütung der Krankheitsverbreitung erlassenen Vorschriften (Art. 25), die Nichtbeachtung der Vorschriften bezüglich der Schlachtung des Viehs, der Zubereitung des Brotes (Art. 29), bezüglich der Entleerung der Abort- und Düngergruben (Art. 30), bezüglich der Schießstätten und des Abhaltens von Schießübungen (Art. 31), das Auslöschen öffentlicher Laternen, die Entfernung der bei öffentlichen Notfällen erforderlichen Gerätschaften (Art. 32), das Verrücken von Grenzsteinen (insoweit nicht ein Vergehen nach § 274 des RStGB. in Frage steht, Art. 33), das unbefugte Nachlesen in fremden Aeckern, das Benützen fremder, auf dem Felde zurückgelassener Ackergerätschaften (Art. 34), das unbefugte Ableiten von Wasser auf fremde Grundstücke (Art. 35), den Felddiebstahl und die Beschädigung von Bäumen, Sträuchen u. dergl. auf fremden Grundstücken (Art. 36 d. Ges. v. 27. Dezbr. 1871 und Art. 7 des Ges. v. 12. Aug. 1879), die Uebertretungen der Jagd- und Fischereigesetze (Art. 39), die Verunreinigung des Wassers in öffentlichen Brunnen (Art. 43). — Das Gesetz vom 12. August 1879 rechnet außerdem hieher die Achtungsverletzung gegenüber Behörden (Art. 3) und die unbefugte bezw. vorschriftswidrige Ausübung der in § 59 der Reichsgewerbeordnung bezeichneten Gewerbe (Art. 6).

In Art. 51—57 trifft das württembergische PStGB. auf Bestimmungen über das Verordnungsrecht in Polizeisachen. Dasselbe wird durch königliche Verordnungen bezw. Ministerialverfügungen, durch die Polizeivorschriften der Bezirkspolizeibehörden und der Ortsbehörden geübt. — Ueber das Verordnungsrecht der Ortsbehörden im besonderen s. Art. 10 und 11 des Ges. v. 12. Aug. 1879.

Ingleichen bestimmt das württembergische Gesetz vom 12. Aug. 1879 (in dem den Art. 46 des Ges. v. 27. Dezbr. 1871 ersetzenden Art. 2) über die Zwangsbefugnisse der Polizei, als welche es — ähnlich wie das bayerische Gesetz — die Verhängung von Ungehorsamsstrafen, deren Wiederholung und die Anwendung „sonstiger gesetzlicher Zwangsmittel“ aufführt. —

Das badische Polizeistrafgesetzbuch vom 31. Oktober 1863, in seiner durch das Gesetz vom 23. Dezember 1871[1]) festgesetzten Fassung, kennt, analog den beiden bereits erörterten Gesetzbüchern, großherzogliche bezw. ministerielle Verordnungen, bezirkspolizeiliche und ortspolizeiliche Vorschriften §§ 22 ff.

Als mögliche Uebertretungen solcher Vorschriften, sohin als Polizeiübertretungen, führt das Gesetz im wesentlichen die folgenden auf:

Das unerlaubte Waffentragen (§ 41), den unerlaubten Verkehr mit Gefangenen (§ 42), die Nichtanzeige von Geburts- und Sterbefällen (§ 44), das Reisen der Gewerbsgehilfen 2c. ohne Reisepässe (§ 47), das Nichteinhalten einer vorgeschriebenen Reiseroute (§ 48), die Nichtanmeldung der Beherbergung von Fremden, der Einstellung oder Entlassung von Dienstboten, des Ein- und Auszugs von Wohnungsmietern (§ 49), den Bannbruch (§ 50), die Schmähung öffentlicher Diener und das Absingen verbotener Lieder (§ 51), das unerlaubte Veranstalten von Nachtmusiken (§ 56), das Mitnehmen von Hunden an öffentliche Orte (58), die Uebertretung der aus Anlaß von Volksfesten 2c. im Interesse der öffentlichen Sicherheit besonders getroffenen Anordnungen (§ 59), die unerlaubte Veranstaltung von Tanzmusiken (§ 60), von Sammlungen (§ 62), von öffentlichen Schau- und Vorstellungen (§ 63), Zaubereien, Geisterbeschwörungen 2c. (§ 68), die unbefugte Errichtung von Erziehungs- oder Unterrichtsanstalten (§ 70), das Nichtanhalten von Kindern, Dienstboten 2c. zum Schulbesuch (§ 71), das Konkubinat (§ 72), das unbefugte Baden in öffentlichen Wassern (§ 75), die Nichtanzeige ansteckender Krankheiten von Menschen und Tieren, die Uebertretung der gegen diese Krankheiten getroffenen Sperr- und Sicherheitsmaßregeln (§ 85 ff.), die Uebertretung der Fleischbeschauvorschriften (§ 93), der Leichen- und Friedhofordnungen (§ 96), die Nichtbeaufsichtigung von Blödsinnigen und Geisteskranken (§ 97), die Mißhandlung von Kindern, Gebrechlichen 2c. (§ 98), das Scheumachen von Tieren (§ 102), das unbefugte Errichten von Schießstätten (§ 105), die Vornahme von Sprengungen mittels explodierender Stoffe (§ 107), die Anlegung von Brüchen und Gruben (§ 108), das Entfernen

[1]) „Den Vollzug der Einführung des deutschen R.St.G.B. im Großherzogtum Baden betr.“

der zur Verhütung von Unglücksfällen dienenden Schutzmittel und Warnungszeichen (§ 109), die Zuwiderhandlung gegen die Kaminfegervorschriften (§ 113), die Nichtbeseitigung feuergefährlicher Bauanlagen, die Nichtbefolgung der Feuerlöschordnungen (§ 114), die Zuwiderhandlung gegen die Bauordnungen (§ 116), das Reiten und Fahren auf abgegrenzten Fußwegen, die Beschädigung von Brücken, Geländern, Wegweisern, Ruhebänken &c. (§ 120), die Verunreinigung von öffentlichen Denkmälern, Friedhöfen, öffentlichen Brunnen (§ 129), die unbefugte Aufführung von Bauten in oder an schiffbaren Flüssen (§ 131), das unbefugte Betreiben von Auswanderungsgeschäften, von Winkeladvokaturen (§ 133), von anderen konzessionspflichtigen Gewerben (§ 134), das Führen von Nachschlüsseln und anderen Sperrwerkzeugen (§ 138), das Nichteinsperren der Tauben zur Saat- und Erntezeit, das Einfangen von Singvögeln (§ 143), den Felddiebstahl (§ 144), die Uebertretung der für den Schiffahrts- und Eisenbahnverkehr erlassenen Vorschriften (§§ 153, 157).

Auch das badische PStGB. kennt besondere Zwangsmittel der Polizei. Diese sind: die Ungehorsamsstrafe, die Vornahme einer Handlung, bezw. die Beseitigung eines Zustandes auf Kosten des Ungehorsamen und die Anwendung persönlichen Zwanges.[1])

Aus der Betrachtung der voraufgeführten Uebertretungen der süddeutschen Polizeistrafgesetze ergibt sich folgende Begriffsstimmung derselben: die Polizeiübertretung ist die Zuwiderhandlung gegen diejenigen Strafgesetze, welche einerseits Gefährdungen der Rechtsordnung, anderseits die Nichtbeachtung der im Interesse der öffentlichen Wohlfahrtspflege getroffenen Anordnungen mit Strafe bedrohen. Mit anderen Worten: die Polizeistrafgesetze betreffen Handlungen und Unterlassungen, welche ohne kriminelles Unrecht zu sein, der Sicherheit der Rechtsordnung und der Durchführung der staatlichen Verwaltungsaufgaben gefährlich sind.

---

[1]) Ueber die höhere Bedeutung der polizeilichen Zwangsgewalt nach badischem Recht, indem dieselbe im Gegensatz zu der des bayerischen P.St.G.B. „unabhängig von der strafgerichtlichen Verfolgung“ eingreift, vergl. Bingner u. Eisenlohr, Kommentar z. bad. P.St.G.B. 1872, S. 148 ff.

Ueber badisches Polizeistrafrecht s. auch Wielandt, das Staatsrecht des Großhzgt. Baden, in Marquardsens Handb. d. öffentl. Rechts, 1895, S. 219 ff. u. die dort citierte weitere Literatur.

Demnach verstehen wir unter Polizei in diesem d. i. im Sinne der Polizeistrafgesetzbücher die Thätigkeit des Staates, welche den Schutz der Rechtsordnung und der staatlichen Verwaltungseinrichtungen vor Gefährdungen durch Menschen bezweckt. Hiebei steht ihr eine besondere Zwangsgewalt zur Seite, welche sie in den Stand setzt, die Vornahme gebotener bezw. die Unterlassung verbotener Handlungen auch gegen den Willen des Verpflichteten zu veranlassen.

Aus der gedachten doppelten Wirksamkeit der Polizei ergibt sich die gebräuchliche Unterscheidung von Sicherheits- und Verwaltungspolizei.

Zu den Uebertretungen der Sicherheitspolizei sind zu rechnen insbesondere diejenigen, welche zum Gegenstande haben die Sicherheit des Staates und öffentliche Verpflichtungen, öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit, Fremdenkontrole, Arbeitsscheue, Landstreicherei, Bettel 2c.

Als Uebertretungen der Verwaltungspolizei sind zu betrachten die Uebertretungen in Bezug auf die Sittlichkeit, religiöse Einrichtungen, Erziehung und Bildung, in Bezug auf Leben und Gesundheit, auf Straßen-, Wasser-, Feuer- und Bauwesen, Land- und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei, Erwerbs- und Gewerbsleben.

Eine Ergänzung der Strafbestimmungen der süddeutschen Polizeistrafgesetzbücher enthalten eine Reihe von Reichs- und Landesgesetzen. — Vor allem das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, welches gegenüber verschiedenen Polizeiübertretungen teils unmittelbar Strafbestimmungen erläßt, teils die Erlassung solcher der Landesgesetzgebung anheimgibt.

Hieher gehören — außer den bereits oben S. 90 f. aufgeführten Uebertretungen — und zwar

a) in das Gebiet der Sicherheitspolizei: die Uebertretungen in Bezug auf die Landesverteidigung, den Verkehr mit Waffen und Schießbedarf und auf die Wehrpflicht (§ 360, Z. 1, 2, 3), das unbefugte Anfertigen bezw. Gebrauchen öffentlicher Stempel, Siegel, Wappen u. dergl. (§ 360, Z. 4—8), die Verweigerung der Nothilfe (§ 360, Z. 10), der Bruch der Polizeiaufsicht und der Landesverweisung (§ 361, Z. 1 und 2), der grobe Unfug (§ 360, Z. 11), Landstreicherei, Bettel (§ 361, Z. 3 ff.), die Führung falscher Legitimationspapiere (§ 363);

b) in das Gebiet der Sittenpolizei: das öffentliche Halten von Glückspielen (§ 360, Z. 14), das Nichtabhalten der Kinder von strafbaren Handlungen (§ 361, Z. 9), die Tierquälerei (§ 360, Z. 13);

c) in das Gebiet der Gesundheitspolizei: die unbefugte Beerdigung (§ 367, Z. 1 und 2), der Verkauf verfälschter oder verdorbener Nahrungsmittel (§ 367, Z. 7), die Vernachlässigung der Aufsicht auf Tiere, das Hetzen von Hunden (§ 360, Z. 5 und 6, § 367 Z. 11), das gefährliche Fahren, Reiten, Werfen mit harten Gegenständen u. dergl. (§ 366, Z. 2, 3, 4, 7 und 8), das verbotene Schießen ꝛc., die Nichtverwahrung gefährlicher Stellen (§ 367, Z. 8 und 12);

d) in das Gebiet der Straßen-, Reinlichkeits- und Wasserpolizei: die Verkehrsstörung (§ 366, Z. 9), insbesondere die Uebertretungen der zur Erhaltung der Sicherheit, Bequemlichkeit, Reinlichkeit und Ruhe auf öffentlichen Wegen erlassenen Vorschriften (§ 366, Z. 10);

e) in das Gebiet der Feuerpolizei: die gefährliche Aufbewahrung leicht entzündlicher Gegenstände (§ 367, Z. 6), die Uebertretungen hinsichtlich der Anlage von Feuerstätten, des Verkehrs mit Feuer, Licht u. dergl. (§§ 368, Z. 3 und 8, 369 Z. 3);

f) in das Gebiet der Baupolizei: die Uebertretungen hinsichtlich gefahrdrohender Bauten, die vorschriftswidrige Bauführung (§ 367, Z. 13—15);

g) in das Gebiet der Feldpolizei: die (bereits S. 91 erwähnten) Uebertretungen in Bezug auf Schließung der Weinberge, das Abraupen, das Betreten fremder Grundstücke (§ 368, Z. 1, 2, 9), die Verringerung fremder Grundstücke, Futterdiebstahl (§ 370, Z. 1, 2, 6).

h) in das Gebiet der Erwerbs- und Gewerbspolizei: die (gleichfalls bereits erwähnte) unbefugte Errichtung von Aussteuer-, Sterbe- und Witwenkassen, Versicherungsanstalten u. dergl., die vorschriftswidrige Geschäftsführung der Pfandleiher (§ 360, Z. 9 und 12), die Uebertretungen in Bezug auf Maße und Gewichte (§ 369, Z. 2).

Außer dem RStGB. enthalten noch polizeiliche Strafbestimmungen und zwar

a) bezüglich der Sicherheitspolizei: insbesondere das Reichspreßgesetz vom 7. Mai 1874 in §§ 16 mit 18, die Landesgesetze über die Versammlungen und Vereine, das Reichsgesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Februar 1875 in §§ 17—20, 22—24 und 56—58 mit 68, das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 in §§ 78—86, das preuß. Berggesetz vom 24. Juni 1865 in § 202 u. a.;
b) bezüglich der Gesundheitspolizei: das Reichsimpfgesetz vom 8. April 1874 in § 18, das Reichsgesetz betr. den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen in §§ 5 und 6 mit 8 und 15 und die einschlägigen Reichsgesetze vom 25. Juni 1887 (mit Novelle vom 22. März 1888), vom 5. Juli 1887, vom 12. Juli 1887 und vom 20. April 1892;
c) bezüglich der Wasserpolizei: die Landesgesetze über die Benützung des Wassers, Uferschutz u. dergl.
d) bezüglich der Gewerbepolizei: die Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869, in neuer Fassung publiziert unterm 1. Juli 1883, besonders in §§ 147 ff., sowie die Reichsgesetze über Abänderung der Gew.-O. vom 6. August 1896 und 26. Juli 1897. —

4. Das preußische Polizeiverordnungsrecht.

Es ist bereits berührt worden,[1]) daß das preußische Recht den Polizeibehörden eine direkte Strafgewalt einräumt, d. h. daß die preußischen Polizeibehörden nicht nur, wie dies nach dem Rechte der süddeutschen Polizeistrafgesetzbücher der Fall ist, die Strafverfügung erlassen, sondern auch für jede ihrer Verfügungen die Strafdrohung aussprechen.

Bei der hiedurch gegebenen größeren Bedeutung der preußischen Polizeiverfügungen und bei dem maßgebenden Einfluße ihrer Prinzipien auf die Gestaltung des deutschen Polizeibegriffs überhaupt erscheint es veranlaßt — insoweit dies für unsere Untersuchung von Belang ist — noch einen kurzen Blick zu werfen auf das preußische Polizeiverordnungsrecht, welches in dem Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 seinen vorläufigen Abschluß gefunden hat.

---

[1]) s. S. 87.

So sehr auch in Preußen die polizeiliche Exekution teils von der grundherrlichen Gewalt, teils von der städtischen Autonomie[1]) in Anspruch genommen wurde, so hat doch das Recht der Polizeigesetzgebung immer als Recht der Krone gegolten.

Nach § 6 Teil II Tit. 13 des preuß. A. L.-R. ist „das Recht, Gesetze und allgemeine Polizeiverordnungen zu geben, dieselben wieder aufzuheben und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu erteilen, ein Majestätsrecht“, von welchem der Entwurf zum Allg. Gesetzbuch sagte, daß es „nur von dem Oberhaupte im Staate ausgeübt werden kann“.[2])

Dem gegenüber wurde in der Praxis auch den Staatsbehörden, zuvörderst dem Generaldirektorium, ein Verordnungsrecht in polizeilichen Angelegenheiten zugestanden, dessen Ausübung ihnen in § 20 T. II, Tit. 20 direkt zur Pflicht gemacht ist, wonach „alles dasjenige, woraus erhebliche Gefahr für Anderer Leben oder Gesundheit entstehen kann, durch ernstliche Polizeiverbote und verhältnismäßige Strafen verhütet werden soll“.[3])

Die Neuorganisation der preußischen Staatsbehörden im Jahre 1808 brachte auch, teilweise wenigstens, eine neue Regelung ihres Wirkungskreises und damit auch eine genauere Bestimmung des polizeilichen Verordnungsrechtes.

Durch die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialpolizei- und Finanzbehörden vom 26. Dezember 1808 §§ 45 und 40 Abs. 3 und die Regierungs-Instruktion vom 23. Oktober 1817 § 11 wurde das polizeiliche Verordnungsrecht

1. ausschließlich den Bezirksregierungen[4]) übertragen,
2. beschränkt auf die Polizeistrafverordnungen,[5])
3. an die ministerielle Genehmigung gebunden, ausgenommen die Fälle, wo es sich nur um die Republi-

---

[1]) Wenn auch scheinbar nur vermöge staatlichen Auftrags; vergl. hieher Förstemann a. a. O. S. 21 ff.

[2]) Vergl. hieher Förstemann a. a. O. S. 147 ff.; Rosin a. a. O. S. 37 ff.

[3]) S. Förstemann a. a. O. S. 150.

[4]) Nicht auch den Ministerien; s. Förstemann a. a. O. S. 151 ff.

[5]) d. i. auf diejenigen Rechtsvorschriften, welche durch polizeiliche Gebote oder Verbote den Staatsbürgern gewisse Handlungen oder Unterlassungen befehlen, deren Uebertretung mit öffentlicher Strafe bedroht ist; s. Rosin a. a. O. S. 36.

fation von Strafgesetzen oder um die Straffanktion zu einem bereits bestehenden Verbotsgesetze haudelte.

Neben dem Polizeistrafverordnungsrecht der Bezirksregierungen finden wir bereits in jener Zeit, wenn auch in beschränktem Maße und nur in der Praxis ein solches der Ortspolizeibehörden.[1])

Weit entwickelter als im Gebiete des A. L.-R. war das Verordnungsrecht der Ortspolizeibehörden in den rheinischen Gebietsteilen, in welchen das französische Verwaltungsrecht galt.

Hier hatte das Dekret vom 19./22. Juli 1791 den corps municipaux — an deren Stelle nach Art. 13 des Gesetzes vom 28. Pluviôse (17. Februar 1800) die maires und deren adjoints traten —, die Befugnis eingeräumt, einerseits bezüglich der Republikation bereits bestehender Gesetze, anderseits bezüglich neuer Vorschriften Polizeibeschlüsse (déliberations) zu erlassen, denen gegenüber der vorgesetzten Departementverwaltung lediglich ein Recht der Abänderung (réformation) zustand. Auch die Gegenstände, welche durch die déliberations geregelt werden konnten, waren durch das ausdrücklich hieher bezogene Dekret vom 16./24. August 1790 bezeichnet worden; es gehörte dazu die Sicherheit und Bequemlichkeit des Verkehrs, die öffentliche Ruhe, die Marktpolizei u. s. w.

Hinsichtlich der in den Polizeiverordnungen enthaltenen Strafdrohung finden wir eine grundsätzliche Verschiedenheit des französischen vom preußischen Recht. Alle déliberations des französischen Polizeiverordnungsrechts enthalten nur das polizeiliche Gebot bezw. Verbot d. i. die Norm; die Strafdrohung hat die Gesetzgebung selbst und unmittelbar übernommen. – Maßgebend ist § 33 des Ressort-Reglements vom 20. Juli 1818, welcher bestimmte, daß „bei jeder Uebertretung eines Polizeigesetzes, das nicht besonders verpönt ist, von den Polizeigerichten auf eine Geldstrafe von 1—5 Thaler erkannt werden soll“. —

Eine durchgreifende Aenderung erfuhr das preußische Polizeiverordnungsrecht durch das Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850.

Durch dieses Gesetz ist — wie bereits oben S. 87 erwähnt — der Schwerpunkt des Polizeiverordnungsrechtes in die örtliche Polizeiverwaltung verlegt.

---

[1]) S. hieher Förstemann a. a. O. S. 173.

Den „mit der örtlichen Polizeiverwaltung beauftragten Behörden“ ist in § 5 das Recht eingeräumt, „für den Umfang der Gemeinde giltige Vorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 3 Reichsthalern anzudrohen“.

Das von der Praxis der vorausgegangenen Zeit aufgestellte Erfordernis der Genehmigung seitens der Bezirksregierung ist in Wegfall gekommen. Lediglich die Außerkraftsetzung ortspolizeilicher Vorschriften ist dem Verwaltungschef der Bezirksregierung vorbehalten worden (§ 9).

Außer dem Verordnungsrecht der Ortspolizeibehörden statuiert das Gesetz auch ein solches der Bezirksregierungen, und zwar gleichfalls unabhängig von höherer Genehmigung, indem es ihnen in § 11 die Befugnis zuspricht, „für mehrere Gemeinden ihres Verwaltungsbezirkes oder für den ganzen Umfang desselben giltige Polizeivorschriften zu erlassen“.[1])

An Stelle der Genehmigung durch die vorgesetzte Verwaltungsbehörde setzt das Gesetz[2]) ein anderes Requisit für die Polizeiverordnung: die Mitwirkung der den Polizeiverordnungen unterworfenen Staatsbürger zu deren Erlaß.

So bestimmt § 5 des Gesetzes, daß die Ortspolizeibehörden von ihrem Rechte, ortspolizeiliche Vorschriften zu erlassen, nur „nach Beratung mit dem Gemeindevorstande“ Gebrauch machen können.

Handelt es sich aber um „Verordnungen über die Benützung der Felder, Wiesen, Weiden oder sonstige Gegenstände der landwirtschaftlichen Polizei“, so verlangt das Gesetz direkt die Zustimmung des Gemeinde- bezw. Bezirksrates, je nachdem orts- oder bezirkspolizeiliche Bestimmungen in Frage sind (§§ 7, 15).

Dieser Grundsatz der Mitwirkung der Staatsbürger zu dem Erlaß der Polizeiverordnungen, welcher in verschiedenen auf das Gesetz vom 11. März 1850 folgenden Gesetzen, so in der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 (§§ 62 und 78), in der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 (§§ 76—85). in dem Gesetz betr. die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden vom 26. Juli 1876 (§§ 58 und 115), endlich in dem Gesetz

---

[1]) Ueber die Tragweite dieser Bestimmung gegenüber dem ortspolizeilichen Verordnungsrecht s. Förstemann a. a. O. S. 185 f.

[2]) Wenn auch, wie Rosin a. a. O. S. 51 bemerkt, vorerst nur in schwachem Ansatze.

über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 (§§ 72—81) zum Ausdruck gekommen war, ist nunmehr in dem Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 31. Juli 1883 weiter ausgebaut und in der ganzen preußischen Monarchie zur Geltung gebracht worden.

Im sechsten Titel dieses Gesetzes (§§ 136—145) wurden die sämtlichen Verwaltungsbehörden bezeichnet, welchen ein Polizeiverordnungsrecht zustehen soll.

Die sachliche Zuständigkeit ist für alle Behörden, von den Ministerien herab bis zu den Vorstehern der Landgemeinden die gleiche;[1]) sie ist bestimmt durch § 6 des Gesetzes vom 11. März 1850, auf welchen das Gesetz vom 30. Juli 1883 in §§ 137, 142 und 143 ausdrücklich verweist und an dessen Feststellung der Polizeigegenstände nichts geändert werden wollte.[2])

Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach dem Geltungsgebiete, auf das sich die Polizeivorschriften erstrecken sollen.

Demzufolge sind die Ministerien befugt, dergleichen Vorschriften zu erlassen für den ganzen Umfang der Monarchie oder für einzelne Teile derselben (§ 136), die Oberpräsidenten für den Umfang ihrer Provinz bezw. für mehrere Regierungsbezirke oder für mehrere (in verschiedenen Regierungsbezirken liegende) Kreise ihrer Provinz, die Regierungspräsidenten für den Umfang ihres Regierungsbezirks oder für mehrere Kreise desselben (§ 137), die Landräte für den Umfang ihres Kreises oder für mehrere Ortspolizeibezirke desselben (§ 142), endlich die Ortspolizeibehörden für den Umfang ihres Gemeindebezirks (§ 143).

Hiebei ist der Grundsatz maßgebend, daß die höhere Polizeibehörde auch höhere Strafen androhen kann, so die Ministerien bis zu 100 Mk., die Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten bis zu 60 Mk., die Landräte bis zu 30 Mk., die Ortspolizeibehörden bis zu 9 Mk. und unter Zustimmung der Regierungspräsidenten[3]) bis zu 30 Mk. —

[1]) Abgesehen von den Polizeivorschriften über Gegenstände der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei, welche nach §§ 138 und 136 ausschließlich den Regierungspräsidenten bezw. Oberpräsidenten und dem Minister für Handel und Gewerbe vorbehalten sind, sowie von den Vorschriften über Eisenbahnpolizei, welche vom Minister für öffentliche Arbeiten erlassen werden.

[2]) s. S. 87 ff.

[3]) Von welcher jedoch die Ortspolizeibehörden in Stadtkreisen befreit sind.

Die sämtlichen mit dem polizeilichen Verordnungsrecht ausgestatteten Behörden — ausgenommen die Ministerien — üben nun dieses Recht nicht mehr unabhängig und selbständig, sondern sie sind hiebei an die Zustimmung der für ihren örtlichen Wirkungskreis bestehenden Selbstverwaltungskörper der Staatsbürger gebunden.

Die Oberpräsidenten bedürfen zu ihren Polizeivorschriften der Zustimmung des Provinzialrates, die Regierungspräsidenten der des Bezirksausschusses (§ 139), die Landräte des Kreisausschusses (§ 142), endlich die Ortspolizeibehörden in den Städten [1]) der des Gemeindevorstandes bezw., bei dessen Weigerung, des Bezirksausschusses (§ 143).

Nur in Fällen, welche keinen Aufschub gestatten, soll der Oberpräsident, sowie der Regierungspräsident und die Ortspolizeibehörde befugt sein, vor Einholung der Zustimmung der vorbezeichneten Selbstverwaltungskörper eine Polizeivorschrift zu erlassen, dieselbe muß jedoch außer Kraft gesetzt werden, wenn die erforderliche Zustimmung nicht binnen drei Monaten (bei den Vorschriften der Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten) bezw. vier Wochen (bei denjenigen der Ortspolizeibehörden) nach Publikation der Polizeivorschrift erteilt wird (§§ 139, 143).

Auch die bereit in § 9 des Gesetzes vom 11. März 1850 enthaltene Befugnis der Regierungspräsidenten, orts= und kreispolizeiliche Vorschriften außer Kraft zu setzen, darf — von dringenden Fällen abgesehen — nur unter Zustimmung des Bezirksausschusses ausgeübt werden.

Durch das hier aufgestellte Erfordernis der Zustimmung der gemeindlichen Selbstverwaltungskörper zu den Polizeiverordnungen der staatlichen Verwaltungsbehörden ist auch für das den genannten Behörden delegierte Gesetzgebungsrecht in Polizeisachen der Grundsatz des Verfassungsstaates zur Geltung gebracht, daß den Staatsbürgern das Recht der Mitwirkung an der staatlichen Gesetzgebung zukommt. [2])

Das gleiche Erfordernis enthalten in der Hauptsache die Gesetzgebungen der übrigen größeren deutschen Bundesstaaten; [3])

---

[1]) Soweit die zu erlassenden ortspolizeilichen Vorschriften nicht zum Gebiet der Sicherheitspolizei gehören; was aber unter Sicherheitspolizei gemeint ist, ist nicht gesagt.

[2]) Vergl. hieher Rosin a. a. O. S. 54, 32 ff.

[3]) Das nähere s. bei Löning a. a. O. S. 234 f.

nur in Bayern bestimmt das Polizeistrafgesetzbuch vom 26. Dezember 1871 (in Art. 3, 4, 7), daß die Polizeiverordnungen ausschließlich von den Verwaltungsbehörden (Kreisregierungen, Bezirksämtern und Gemeindevorständen) erlassen werden. —

Die Ergebnisse dieses Kapitels für unsere Untersuchung sind die folgenden:

Die Polizei ist nach deutschem Staatsrecht eine Thätigkeit der Verwaltung. Dieser steht nicht nur die praktische Ausübung der polizeilichen Gewalt zu, sondern es ist ihr auch das Recht der Gesetzgebung in den vom Gesetz als Polizei bezeichneten Gegenständen, das sogen. Polizeiverordnungsrecht, delegiert. Sie übt jedoch dieses Recht nur unter der Zustimmung der in den gemeindlichen Selbstverwaltungskörpern organisierten Staatsbürger.

Schlußbetrachtung.

Auf Grund vorstehender Darlegungen läßt sich der Begriff der Polizei, in welchem Theorie und Praxis der Gegenwart sich vereinen, etwa in folgender Weise fassen:

Polizei ist diejenige Verwaltungsthätigkeit, durch welche der Staat sich selbst und seine Glieder, seine Einrichtungen und Anordnungen mittels seiner Zwangsgewalt vor Gefährdungen durch Menschen schützt.

1) Die Polizei ist vor allem eine Thätigkeit des Staates. Trägerin ihres Rechts ist allein die Staatsgewalt. Die polizeilichen Befugnisse von Unterthanen des Staates[1]) gehören der Vergangenheit an.

2) Die Polizei ist eine Thätigkeit der Verwaltung. Mit dem in sich geschlossenen Gebiet der Rechtspflege hat sie nichts gemein. Sie äußert sich auch hinsichtlich der Art und Weise ihrer Wirksamkeit nicht als richterliche, sondern als verwaltende Thätigkeit: von den Behörden der Verwaltung geübt, verfährt sie nicht nach strengen Normen wie die Justiz, sondern wie es der einzelne Fall erheischt und wie es ihr im Rahmen der bestehenden Gesetze erlaubt ist.

---

[1]) s. S. 101.

Die Prinzipien ihres Handelns sind Raschheit und Zweckmäßigkeit.

3) Gleichwohl aber beschränkt die Polizei ihre Thätigkeit nicht auf die Aufgaben der Verwaltung, die staatliche Wohlfahrtspflege, sondern sie dient in gleicher Weise dem anderen Staatszwecke, der Aufrechthaltung der Rechtsordnung, insoweit diese eben nur polizeilichen Schutzes, nicht richterlicher Wiederherstellung bedarf. Und in diesem Sinne kann man sagen: die Polizei ist eine universelle, mit den beiden Hauptfunktionen des modernen Staates, Justiz und Verwaltung, konkurrierende Thätigkeit.

Nach den genannten beiden Staatsaufgaben scheidet sich die Polizei in diejenige, welche den Schutz der Rechtsordnung, und in diejenige, welche den Schutz der staatlichen Verwaltungsinteressen bezweckt.

Die erstere wird als Sicherheitspolizei — auch Rechtspolizei[1]) — bezeichnet, die letztere ist die Verwaltungspolizei.

Eine Unterart der Sicherheitspolizei ist die gerichtliche Polizei, welche im besonderen die verübten Verbrechen und deren Thäter zur Entdeckung und Anzeige an den Strafrichter zu bringen hat.

Da nun die Sicherheitspolizei einen selbständigen, von dem der staatlichen Verwaltung verschiedenen und unabhängigen Zweck hat, so ist es wohl einleuchtend, daß sie selbständiger in die Erscheinung tritt, als die Verwaltungpolizei, welche sich mit den einzelnen Sparten der Verwaltung verbindet. Man spricht deshalb von Finanz-, Gesundheits-, Armen-, Feuer-, Wegepolizei 2c., während in das Gebiet der Sicherheitspolizei vornehmlich gerechnet werden Fremden-, Vereins- und Versammlungs-, Preßpolizei.[2])

Anderseits ist es ganz natürlich, daß das Wirken der Polizei zu seinem weitaus größten Teile auf dem Gebiete der Verwaltung liegt. Denn das Gebiet der staatlichen Rechtsordnung, deren Schutz der Sicherheitspolizei obliegt, ist ein einheitliches und festbegrenztes; die Aufgaben der Verwaltung aber, besonders die der inneren Verwaltung, sind außerordentlich zahlreich und mannigfach und alle bedürfen nicht nur der fördernden Pflege, sondern zugleich des wehrenden Schutzes d. i. der Verwaltungspolizei.

---

[1]) s. S. 44, 73.

[2]) Vergl. hieher Seydel a. a. O. Bd. V. S. 6.

4. Der Zweck der polizeilichen Thätigkeit ist Schutz gegen Gefährdungen durch Menschen. — Durch diesen Zweck unterscheidet sich die Polizei von allen anderen Staatsthätigkeiten. Während diese in erster Linie durch positives Wirken die Erfüllung der Staatsaufgaben bezwecken, greift die Polizei ausschließlich negativ ein, indem sie die Gefahren beseitigt, welche der Aufrechthaltung der Rechtsordnung und der Verwirklichung der Verwaltungsaufgaben drohen.

Daß die Polizei sich lediglich gegen Gefahren richtet, welche von Menschen ausgehen, wurde bereits erörtert [1]) und bedarf hier keiner weiteren Ausführung.

Von den Gefahren nun, gegen welche die polizeiliche Thätigkeit im einzelnen veranlaßt ist, ist eine Reihe in den vorhin erwähnten Polizeistrafgesetzen aufgeführt: jedoch ist es natürlich unmöglich, dieselben sämtliche gesetzlich festzulegen und so den Umkreis der polizeilichen Wirksamkeit genau zu bestimmen. Es muß vielmehr sehr häufig dem Ermessen der Polizeibehörden überlassen werden zu entscheiden, ob und welche Gefahren in den menschlichen Handlungen im einzelnen Fall zu erblicken sind.

5) Außer durch den Zweck ihrer Thätigkeit unterscheidet sich die Polizei von den übrigen Staatsthätigkeiten durch das Mittel, dessen sie sich zur Erreichung ihres Zweckes bedient, d. i. durch die Uebung staatlichen Zwanges. Sie besitzt nämlich nicht nur jene Zwangsgewalt, welche jede Staatsthätigkeit bedarf, um sich Anerkennung und Geltung zu verschaffen, sondern sie wirkt speziell und ausschließlich mit den Mitteln des Zwanges, welche ihr die staatliche Gesetzgebung zur Verfügung stellt.

Es ist außer Frage, daß die Polizei durch dieses Mittel ihrer Thätigkeit, mehr noch, wie durch die Unbestimmbarkeit ihres Umfanges, für das ganze Staatsleben von einschneidendster Bedeutung ist. Und auch heute noch verbindet man mit dem Wort Polizei gerne den ihr aus den Zeiten des Polizeistaates anhaftenden Sinn einer willkürlichen Beschränkung der persönlichen Freiheit.

Demgegenüber hat die neueste Gesetzgebung den Machtbereich der Polizei, wenigstens der Verwaltungspolizei, begrenzt durch die Ausgestaltung der dem freien Ermessen der Verwaltung und damit der Polizei entrückten öffentlichen Rechte und die Einführung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. [2]) —

[1]) s. S. 67 ff.

[2]) S. hieher Seydel a. a. O. Bd. II. S. 430.